

Tilburg University

Informatisering en de bureaucratische competentie van de burger

Scheepers, Adrianus Wilhelmus Augustinus

Publication date:
1991

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Scheepers, A. W. A. (1991). *Informatisering en de bureaucratische competentie van de burger: Een onderzoek bij sociale diensten*. [Tilburg University]. [s.n.].

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

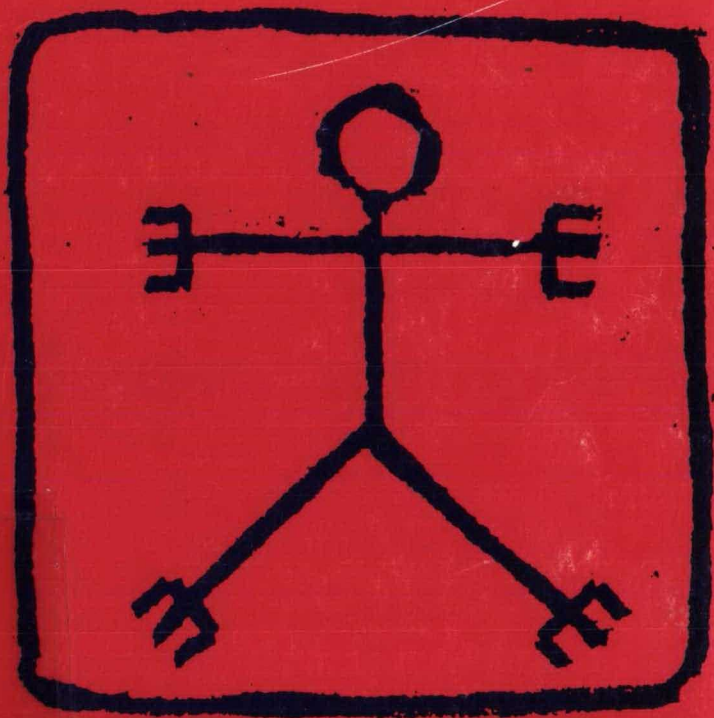
- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

INFORMATISERING EN DE BUREAUCRATISCHE COMPETENTIE VAN DE BURGER

een onderzoek bij sociale diensten



A.W.A. SCHEEPERS

INFORMATISERING EN DE BUREAUCRATISCHE COMPETENTIE VAN DE BURGER

Een onderzoek bij sociale diensten

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Katholieke Universiteit Brabant, op gezag van de rector magnificus, prof. dr. L.F.W. de Klerk, in het openbaar te verdedigen ten overstaan van een door het college van dekanen aangewezen commissie in de aula van de Universiteit op vrijdag 13 december 1991, om 14.15 uur

door

Adrianus Wilhelmus Augustinus Scheepers

geboren te Gemert

Promotoren: Prof. dr. I.Th.M. Snellen
Prof. dr. J.B. Rijsman

VOORWOORD

Dit proefschrift heeft als onderwerp de relatie tussen de bureaucratische competentie van burgers en het informatiseringsproces bij een beleidsuitvoerende overheidsorganisatie. De studie van dit onderwerp, waarvan de resultaten hier zijn beschreven, kwam tot stand in de periode 1987-1991. In deze periode was ik Assistent in Opleiding bij de sectie Bestuurskunde en Informaticarecht van de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde aan de Katholieke Universiteit Brabant.

Bij de uitvoering van het onderzoek was de medewerking van verschillende personen en instanties onontbeerlijk. De directeur en vooral de bewoners van de aanleunwoningen van bejaardencentrum Zonnehof in Tilburg maakten het mij mogelijk een vooronderzoek uit te voeren. Voor de uitvoering van de verschillende fasen van het hoofdonderzoek was de medewerking van DIVOSA en directeuren en contactpersonen bij een groot aantal gemeentelijke sociale diensten belangrijk.

Aan mijn promotoren prof. dr. I.Th.M. Snellen en prof. dr. J.B. Rijsman ben ik dank verschuldigd. Van hen is bij besprekingen van de diverse onderdelen van het onderzoek en de neerslag daarvan in een manuscript steeds een bijzonder stimulerende en inspirerende invloed uitgegaan.

De leden van het gezamenlijk onderzoeksproject "Informatisering in het Openbaar Bestuur" van de sectie Bestuurskunde en Informaticarecht van de Katholieke Universiteit Brabant en de Vakgroep Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam dank ik voor hun open, kritische en vooral geïnteresseerde houding die zij steeds aangenomen hebben met betrekking tot mijn onderzoek. Hun stimulerende gedrevenheid en de prettige werksfeer die zij creëerden zijn voor mij zeer belangrijk geweest.

Met name wil ik mw. A. Donker bedanken voor haar ondersteuning bij het gereed maken van het manuscript.

Tenslotte dank ik Annemarie Winters voor haar steun en het vertrouwen dat zij in mij stelde tijdens het vervaardigen van het proefschrift.

Tilburg, oktober 1991
Ad Scheepers

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD

HOOFDSTUK 1: INLEIDING

1. Achtergrond en probleemstelling	1
2. Theoretische benadering	3
3. Opzet van het onderzoek	8
4. Indeling van het boek	10

HOOFDSTUK 2: THEORETISCH KADER

1. Introductie	11
2. De grenspositie van de contactambtenaar	11
3. De bureaucratische competentie van de burger	25
4. Het verband tussen grensposities en bureaucratische competentie	29
5. Bureaucratische interacties als sociale interacties: een analytisch model	33

HOOFDSTUK 3: EEN VOORONDERZOEK

1. Introductie	37
1.1. Doel van het vooronderzoek	37
1.2. Onderzoeksvraag	37
2. Onderzoeksopzet	39
2.1. Operationalisatie	39
2.2. Procedure	41
2.3. Persoonlijkheidskenmerken	42
2.4. Proefpersonen	43
3. Resultaten	43
3.1. Persoonlijkheidskenmerken	43
3.2. Uitkomsten van de interacties	45
3.3. Verloop van de interacties	46
3.4. Interactie-segmenten	49
3.5. De inhoud van de interactiesegmenten	53
4. Conclusies	55
4.1. Interpretatie van de resultaten	55
4.2. De bevindingen en het analytisch model	59

HOOFDSTUK 4: INFORMATISERING BIJ GEMEENTELIJKE SOCIALE DIENSTEN

1. Introductie	61
2. Methode	61
2.1. De vragenlijst	61
2.2. De onderzoekspopulatie	63
2.3. Procedure	64
3. Resultaten	64
3.1. Respons en algemene kenmerken van de onderzochte GSD's	64
3.2. Hardware	65
3.3. Organisationele en personele aspecten	69
3.4. Software	72
3.5. Integratie	76
4. De informatiseringsgraad	77
4.1. Schaalbare en niet-schaalbare variabelen	77
4.2. Kwalitatieve variabelen	78
4.3. Kwantitatieve variabelen	78
4.4. Bepaling van de informatiseringsgraad	80
5. Samenvatting	83

HOOFDSTUK 5: DE INFORMATISERINGSGRAAD VAN DE GSD's EN DE CONTACTEN TUSSEN CONTACTAMBTENAREN EN CLIENTEN

1. Inleiding	85
2. Onderzoeksmethode	86
2.1. Onderzoeksgroep en -opzet	86
2.2. Instrumenten	87
2.3. Procedure	89
3. Beschrijving van de onderzoeksgroep	90
3.1. Respons	90
3.2. Algemene kenmerken van de contactambtenaren	90
3.3. Algemene kenmerken van de cliënten	93
3.4. Machiavellistische oriëntatie	94
4. De bureaucratische contactsituatie vanuit het perspectief van contactambtenaren	95
4.1. Aspecten van taakstructuur en taakuitvoering van contactambtenaren	95
4.2. Verschillen tussen contactambtenaren bij sociale diensten met een hoge en met een lage informatiseringsgraad	105

5. De bureaucratische contactsituatie vanuit het perspectief van cliënten	113
5.1. Aspecten met betrekking tot de bureaucratische competentie van de cliënt	113
5.2. Verschillen tussen cliënten bij sociale diensten met een hoge en een lage informatiseringsgraad	116
6. Vergelijking van het perspectief van de contactambtenaar met het perspectief van de cliënt	126
6.1. Verbanden tussen aspecten van taakstructuur en -uitvoering van BMW-ers en aspecten van bureaucratische competentie cliënten	126
6.2. Beoordeling van enkele kenmerken van de contactsituatie door zowel cliënten als contactambtenaren	129
7. Samenvatting van de resultaten	131

HOOFDSTUK 6: DE BETEKENIS VAN INFORMATISERING VOOR DE BUREAUCRATISCHE COMPETENTIE VAN DE BURGER

1. Inleiding	135
2. Informatisering	136
2.1. De toepassing van informatie-technologische verwerkingsmogelijkheden bij sociale diensten	136
2.2. Kenmerken van toenemende informatisering	137
3. Informatisering en het functioneren van contactambtenaren	139
3.1. Variatie in de waarneming van situatie-aspecten door contactambtenaren	139
3.2. Informatisering en hiërarchische controle	142
4. Informatisering en cliënten van sociale diensten	146
4.1. Waarneming van de bureaucratische interactie-situatie door cliënten	146
4.2. Informatisering en de bureaucratische competentie van de cliënt	148
5. Conclusies	151
6. Besluit	153

SUMMARY	154
---------	-----

LITERATUUR	157
------------	-----

BIJLAGEN	163
----------	-----

CURRICULUM VITAE	218
------------------	-----

HOOFDSTUK 1: INLEIDING

1. Achtergrond en probleemstelling

Burgers zien en beoordelen "de overheid" in veel gevallen in termen van de concrete contacten die zij met (ambtenaren in) de contactorganisaties van de overheid hebben gehad. Het beeld van hoe de overheid functioneert wordt voor een groot deel gevormd door de concrete contacten van burgers met ambtenaren van overheidsinstanties.

In concrete contacten met overheidsbureaucratieën is niet alleen sprake van beeldvorming door burgers van de werking van de overheid. Bepaalde benaderingen in de bestuurskunde gaan er vanuit dat juist in de concrete contacten tussen burgers en contactambtenaren overheidsbeleid gestalte krijgt. Een van de meest prominente representanten van een dergelijke benadering is Lipsky (1980). Het is de taak van beleidsuitvoerende contactorganisaties om rechten en plichten van burgers, die in de democratische rechtsstaat in wetten en voorschriften geformuleerd zijn, te realiseren in de feitelijke contacten tussen overheidsorganisaties en de burgers.

Met name in de jaren zeventig is door onderzoekers nogal wat aandacht besteed aan contacten tussen burgers en ambtenaren. Zoals Thomassen (1979) constateert in zijn oratie worden de contacten door deze onderzoekers over het algemeen als problematisch, vaak ineffectief, ervaren. Ook nu nog duiken regelmatig rapporten op die wijzen op het problematische karakter van deze contacten (bijvoorbeeld Goewie, Gorter & Willems, 1989; Consumentencontact, 1988).

De principes van rechtsgelijkheid en rechtmatigheid die gelden bij de taakuitvoering van overheidsinstanties, eisen van de contactorganisaties een doelgerichte en doelmatige taakuitvoering. Maar, zoals onder andere in de eerder genoemde onderzoeken naar voren komt, wordt het problematische karakter van de contacten niet alleen veroorzaakt door ondoeltreffendheid of ondoelmatigheid. Filet (1974) wijst erop dat problemen in de omgang van burgers met contactorganisaties voor een belangrijk deel terug te voeren zijn op bepaalde veronderstellingen van de rechtsstaat ten aanzien van de burgers. Deze veronderstellingen zijn dat:

- "burgers hun rechten en plichten op onvervormde en volledige wijze zullen *waarnemen* en *kennen*, mits wetten en voorschriften openbaar gemaakt worden;
- burgers vervolgens op correcte en volledige wijze *weten* hoe zij deze rechten en plichten via centrale of lokale overheidsdiensten moeten *verwezenlijken*;
- burgers het bij deze verwezenlijking behorende *gedragsrepertoire* (bv. eigen gegevens op schrift stellen, formuleren hanteren, informeren, beoordelen) *beheersen*;
- burgers *gemotiveerd* zijn zich op de hoogte te stellen van hun rechten en plichten;
- burgers eveneens *gemotiveerd* zijn de initiatieven en gedragingen te ontplooien nodig bij de uitvoering hiervan;

- burgers die hieraan niet voldoen uitzonderingsgevallen zijn, die het bestuur kan onderkennen en waarvoor zij adequate maatregelen kan treffen, waarbij een verdere assumptie is dat deze burgers *zelf weten wat zij niet weten en wat zij niet kunnen*, en dat zij het initiatief zullen nemen om zich hierover door de diensten te laten voorlichten en zich hierbij te laten begeleiden." (Filet, 1974, p. 21)

Burgers worden aldus verondersteld *bureaucratisch competent* te zijn. In zijn onderzoek komt Filet echter tot de conclusie dat de genoemde veronderstellingen allerminst vanzelfsprekend zijn.

In toenemende mate wordt in het openbaar bestuur gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de informatietechnologie biedt. Dit proces van *informatisering* heeft niet alleen betrekking op de introductie van informatietechnologie bij overheidsinstanties om werkprocessen met geautomatiseerde informatiesystemen te ondersteunen. Het proces omvat tevens de introductie van specifieke expertise en taken op het gebied van informatietechnologie, (her)inrichting van interne en externe informatiestromen en -relaties ten behoeve van de bestuurlijke informatieverzorging, de ontwikkeling van informatiebeleid als afzonderlijk beleid binnen de organisatie, en aanpassingen of veranderingen van de organisatiestructuur waarin de informatietechnologie wordt geïntroduceerd (zie Frissen, 1989; Snellen et al, 1989). Het proces van informatisering heeft dus niet alleen technische, maar ook bestuurlijke, organisationele, beleidsmatige en professionele dimensies. Dit betekent dat informatisering in een ruimer kader gezien moet worden als het louter vervangen van een traditioneel instrumentarium door een digitaal instrumentarium, zoals het vervangen van een typemachine door een personal computer. De gevolgen van informatisering zijn verstrekken dan dat.

Met name in de beleidsuitvoerende, dienstverlenende overheidsorganisaties wordt de informatietechnologie gezien als een middel waarmee men doelmatiger en doeltreffender de taak kan uitvoeren (voor een recent voorbeeld zie CCOI, 1990). Impliciet of expliciet wordt er hierbij vaak vanuit gegaan dat wanneer een overheidsinstantie haar taken doeltreffender en doelmatiger uitvoert, hierdoor dan ook een kwaliteitsverbetering in de contacten met de burger optreedt.

Contacten tussen ambtenaren en burgers, en de invloed van informatietechnologie daarop, kunnen zowel vanuit het perspectief van de contactorganisatie of contactambtenaar als vanuit het perspectief van de burger of cliënt worden bekeken. Vanuit elk van deze twee perspectieven zijn voor- en nadelen van een toenemende informatisering te formuleren.

In recente literatuur (zie bijvoorbeeld Snellen et al, 1989, pp 38-40; CCOI, 1990, pp 25 e.v.) worden veelal de volgende voordelen van een toenemende informatisering genoemd: organisaties kunnen hun activiteiten beter afstemmen op de cliënt; cliënten zien sneller het resultaat van hun contacten doordat de organisatie efficiënter werkt; contactambtenaren krijgen meer ruimte om de cliënt persoonlijk te benaderen doordat de computer routinewerkzaamheden overneemt; er kan sneller en betere informatie worden gegeven. Mogelijke nadelen die genoemd worden zijn: formalisatie van de gevalsbehandeling; minder en onpersoonlijker contacten; grotere problemen bij het herstellen van onjuiste (computer-)gegevens; de burger kan zijn individuele omstandigheden minder of niet aan de orde stellen.

Een voordeel vanuit het ene perspectief kan een nadeel vanuit het andere perspectief zijn. Zo is het mogelijk dat een toenemende formalisatie de efficiëntie van de organisatie en het werk van de contactambtenaar ten goede komt, maar nadelige gevolgen heeft voor de cliënt die zijn individuele geval aan de orde wil stellen.

Aan de korte opsomming van de voor- en nadelen is te zien dat de voordelen vooral zijn gedefinieerd vanuit het perspectief van de overheidsorganisatie, en wel in termen van toenemende efficiëntie en effectiviteit van contactorganisaties bij de benadering en de behandeling van hun cliënten (zie bijvoorbeeld Van Delden en Roelfsema, 1989). Hierbij lijkt het er echter op dat bij het proces van informatisering de assumptie van de bureaucratisch competente burger als vanzelfsprekend wordt beschouwd. Dat deze assumptie allerminst vanzelfsprekend is blijkt uit de genoemde nadelen die vooral zijn gedefinieerd vanuit het perspectief van de burgers, in termen van de toenemende moeilijkheid van burgers om de contactorganisaties te benaderen en hun (rechtmatige) invloed te doen gelden.

De vraag is dan ook in hoeverre de eerder genoemde veronderstelling, dat een grotere doeltreffendheid en doelmatigheid tot kwaliteitsverbetering van de dienstverlening leidt, ook inderdaad een kwaliteitsverbetering voor de burger is. Want wanneer een grotere mate van informatisering niet leidt tot een grotere bureaucratische competentie, houdt de kwaliteitsverbetering eigenlijk niet meer in dan dat de contactorganisatie *op zich* beter draait. Dit komt dan wel ten goede aan burgers die hun weg in de bureaucratie al gevonden hadden, met andere woorden voor die burgers waarvoor de veronderstelde bureaucratische competentie in redelijke mate aanwezig is. Voor die burgers waarvoor deze veronderstelling minder of niet geldt, is het mogelijk dat een toenemende informatisering geen voordeel oplevert, of zelfs betekent dat zij nog moeilijker tot bureaucratisch competent gedrag kunnen komen. Want wanneer informatisering betekent dat veranderingen plaatsvinden op zowel technische als bestuurlijke, organisationele, beleidsmatige en professionele dimensies, is het zeer wel mogelijk dat dit voor burgers, die bureaucratisch competent gedrag willen vertonen, aanpassingen vergt van kennis en waarneming, gedragsrepertoire, motivatie en dergelijke ten aanzien van contacten met overheidsorganisaties.

De vraag die centraal staat is of en welke invloed een toenemende informatisering van contactorganisaties heeft op de bureaucratische competentie van de burger. Een onderzoek om deze vraag afdoende te beantwoorden moet zich daarbij afspelen op het niveau van de concrete contacten tussen contactambtenaren en burgers.

In het resterende deel van dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe de vraag naar de invloed van het gebruik van informatietechnologie op concrete contacten tussen ambtenaren en burgers verder is uitgewerkt en uit welke onderdelen het onderzoek bestaat.

2. Theoretische benadering

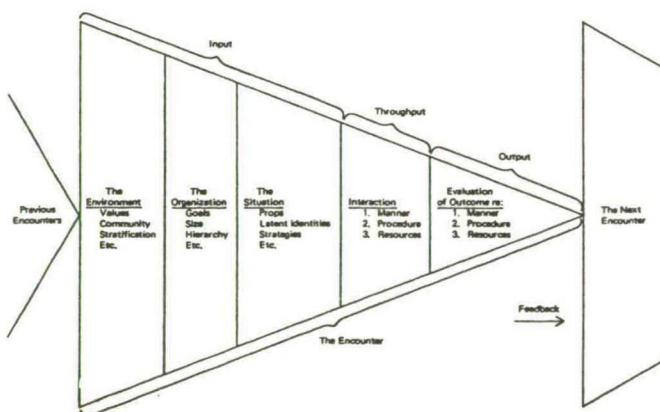
Om het onderzoeksgebied af te bakenen en het onderzoek goed uit te voeren is het nodig contacten tussen overheidsorganisaties en burgers in een theoretisch

kader te plaatsen. In deze paragraaf wordt een algemene kenschets van contactrelaties gegeven aan de hand van twee publicaties op dit gebied. Aan de hand van deze theoretische modellen wordt vervolgens aangegeven welke aspecten verder uitgediept dienen te worden.

Tot de eerste auteurs die expliciet aandacht schenken aan de relaties tussen bureaucratieën en hun publiek behoren Katz en Danet (1973). Voordien lag de nadruk vooral op de verhoudingen binnen bureaucratieën (zie bijv. Blau & Scott, 1962). Katz en Danet conceptualiseren het contact tussen de bureaucratische organisatie en de burger in een sociaal systeem met een *invoer* ("input"), een conversie of *doorvoer* ("throughput") en een *uitvoer* ("output").

De invoer bestaat uit omgevingsfactoren, organisationele factoren en situationele factoren, waarbij de organisatie een subsysteem is binnen een groter sociaal systeem, en de interactiesituatie een subsysteem is van de organisatie. De doorvoer is de concrete interactie, waarbij de manier, de procedure, en de inhoud (informatie-uitwisseling) de aspecten vormen van de verwerking (conversie) van de invoer. De uitvoer wordt gezien als de uitkomst van de interactie - de evaluatie van de drie doorvoeraspecten - zowel voor de cliënt als voor de ambtenaar en de organisatie.

Het sociaal systeem wordt gekenmerkt door sequentie en feedback. Eerdere interacties beïnvloeden de huidige interactie, en de huidige interactie beïnvloedt toekomstige interacties. Deze invloeden kunnen, gezien vanuit de cliënt en/of vanuit de ambtenaar of organisatie, betrekking hebben op een of meer aspecten van het contact: een cliënt kan een andere strategie volgen doordat na eerdere interacties een leereffect is opgetreden; er kan een verandering in de organisationele structuur plaatsvinden, bijvoorbeeld door centralisatie of decentralisatie; of er kan een situationele verandering optreden, bijvoorbeeld het gebruik van een computer tijdens de interactie (zie figuur 1.1).



Figuur 1.1: "The official-client encounter as a social system" (Katz & Danet, 1973, pp. 22).

We zullen nu kort ingaan op de invoer-, doorvoer- en uitvoeraspecten zoals die door Katz en Danet onderscheiden worden.

Ten aanzien van de **invoer** wordt een aantal factoren gespecificeerd die het interactieproces beïnvloeden: omgevingsfactoren, organisationele factoren en situationele factoren.

Ten aanzien van de omgevingsfactoren merken Katz en Danet onder andere op dat bepaalde subgroepen binnen de samenleving beter in staat zijn met bureaucratische instanties om te gaan dan andere. Binnen een modern bureaucratisch georganiseerde samenleving hebben sommige groepen burgers een betere kennis omtrent de werking van bureaucratieën dan andere. Katz en Danet merken verder op dat sommige cliënten ook psychologisch gezien beter uitgerust zijn om te interacteren met ambtenaren dan anderen.

Katz en Danet noemen als organisationele factoren naast aspecten als grootte van de organisatie, de mate van segmentatie van de organisatie, de mate van totaliteit dan wel specificiteit van de instelling, ook het belang van de onderlinge omgang van de ambtenaren en de doelen en rollen van de organisatie c.q. de contactambtenaren.

Als situationele factoren noemen zij: de mate van consensus in de verwachtingen van de burger en de ambtenaar ten opzichte van elkaar, de mate waarin rollen die irrelevant zijn voor de interactie meespelen, de mate waarin strategieën gebruikt worden ter beïnvloeding van de ander, het belang van de aan- of afwezigheid van supervisie, de mate van afhankelijkheid (machtsverhouding), het medium of kanaal van contact, en dergelijke.

Met name besteden Katz en Danet aandacht aan de **doorvoer** (oftewel de procesvariabelen) in het sociale systeem: de "face-to-face"-interactie tussen een contactambtenaar en een cliënt. Zij onderscheiden bij hun beschrijving van deze interactie tenminste drie aspecten:

- De *manier* waarop de ambtenaar en de burger met elkaar omgaan. In deze categorie vallen onder andere de mate van vriendelijkheid en voorkomendheid;
- De *procedures* die gevolgd worden, zoals het aantal formulieren dat ingevuld moet worden, het aantal ambtenaren waarmee gesproken moet worden, de tijd die geïnvesteerd moet worden door de burger;
- De *inhoud*, of uitwisseling van informatie, die plaats vindt ("exchange of resources"). Bij dit aspect staat het nut of het voordeel van de interactie op de voorgrond, zowel voor de burger als voor de ambtenaar. Krijgt de cliënt waarvoor hij komt? Wat kost het de cliënt - in geld, in tijd of misschien aan zelfrespect? Heeft de ambtenaar profijt - in termen van dankbaarheid of tevredenheid, of in termen van geld?

Drie dimensies, of karakteristieken, van bureaucratische organisaties zijn te onderscheiden die gerelateerd zijn aan de drie bovengenoemde aspecten. Deze zouden in het ideale geval de interpersoonlijke relaties tussen bureaucratieën onderling en tussen bureaucratieën en hun cliënten karakteriseren:

- *Universaliteit*: Handelingen dienen gebaseerd te zijn op objectieve (abstracte) criteria die, onafhankelijk van een bepaalde zaak die aan de orde is, toegepast moeten worden.
- *Specificiteit*: Deze karakteristiek heeft betrekking op het feit dat de bureaucraat slechts op een strikt begreemd gebied bevoegd is ("circumscribed authority"). Het gezag van de ambtenaar ten opzichte van zijn cliënten berust op het vertrouwen van de cliënten in zijn expertise op een bepaald, specifiek gebied; hij heeft geen gezag buiten de grenzen van dat gebied.
- *Affectieve neutraliteit*: De norm houdt in dat emotionele betrokkenheid afgewezen wordt, tenminste in zoverre dat sympathieën en antipathieën geen invloed mogen hebben op het interactieproces of de uitkomst daarvan.

Universaliteit heeft betrekking op al de drie aspecten van de interactie, met een nadruk op het derde aspect. Deze karakteristiek kan gezien worden als de mate van gelijkheid van handelen met betrekking tot de manier waarop de cliënt bejegend wordt, de procedures die gevolgd worden, en de diensten die verleend worden. Universaliteit verwijst naar het democratische principe van rechtsgelijkheid.

De notie van specificiteit kan toegepast worden op het eerste aspect van de interactie, maar vooral op het tweede aspect: de procedure. Indien meer en persoonlijker informatie over de cliënt gebruikt wordt (of gebruikt kan worden) dan die de ambtenaar of organisatie nodig heeft bij het vervullen van de taak, dan wordt afgeweken van de norm van specificiteit.

Affectieve neutraliteit heeft betrekking op het eerstgenoemde aspect van de interactie, de manier waarop de ambtenaar met de cliënt omgaat.

De **uitvoer** is de uitkomst van de interactie en wordt gezien als de evaluatie van elk van de bovengenoemde aspecten van de doorvoer (manier van omgang, gevolgde procedures en uitwisseling van informatie). Ten aanzien van de uitkomst van de interactie zijn vragen te stellen naar de mate waarin de cliënt fatsoenlijk behandeld werd, de mate waarin de procedures efficiënt waren, de mate waarin de interactie nut heeft gehad, de mate waarin de ambtenaar de neiging had de cliënt gunstig dan wel ongunstig te behandelen, etc.

Modellen zoals het voorgaande kunnen op verschillende manieren aangevuld worden. Zo sluit het theoretisch model van Blekeli (1980) redelijk aan bij het voorgaande. Hoewel Blekeli ook nog een tamelijk globaal beeld geeft, geeft hij wat meer specifieke en aanvullende factoren. Met name van belang geacht worden organisationele factoren en cliëntfactoren. Als organisationele factoren onderkent Blekeli zes variabelen:

1. Het relatieve belang voor cliënten van een succesvolle uitvoering van de taken van de organisatie. Dit heeft betrekking op de afhankelijkheid van de cliënt van de dienstverlening van de organisatie;
2. De vraag of het doel van de organisatie is de cliënt van iets positiefs of van iets negatiefs te voorzien;
3. De grootte van de organisatie (het aantal werknemers);

4. Het aantal cliënten of zaken dat afgehandeld moet worden;
5. De sociale status van de ambtenaren/functionarissen;
6. De werkdruk van de functionarissen.

Als cliëntfactoren worden genoemd:

1. Achtergrondfactoren zoals opleidingsniveau, geslacht, beroep en leeftijd;
2. Situationele factoren zoals gezondheid, sociaal netwerk, sociale status, lidmaatschap van belangengroepen, etc.;
3. Attitudefactoren zoals het vertrouwen van de cliënt in de organisatie, zijn zelfvertrouwen met betrekking tot het in staat zijn de eigen belangen te behartigen, de mate van realisme ten aanzien van wat bereikt of verkregen kan worden in het contact met de organisatie.

In zijn theoretisch model om contactrelaties te analyseren acht Blekeli verder drie additionele variabelen van belang:

- Uitgebreidheid van de biografie: de mate waarin de persoonlijke- en levenssituatie van de cliënt blootgelegd wordt in de interactie (bv. een telefoonaanvrager hoeft veel minder informatie door te geven dan aanvragers van een uitkering);
- Duur van de relatie (bv. een therapeutische relatie duurt veel langer dan een interactie op een postkantoor);
- Beslissingsnormen: in welke mate de beslissingsactiviteit die plaatsvindt tijdens of naar aanleiding van het contact wordt gekarakteriseerd door de strikte toepassing van regels en richtlijnen.

Modellen zoals dat van Katz en Danet en de aanvullingen daarop geven een algemene kenschets van contactrelaties tussen individuele representanten van de overheid en individuele burgers. Wanneer we de hier beschreven schets kort samenvatten kunnen we concluderen dat er in feite sprake is van vier soorten kenmerken. Algemene kenmerken van de organisatie, kenmerken van de organisatieleden (de contactambtenaren), kenmerken van de cliënten, en kenmerken van het concrete contact.

De algemene kenmerken van de organisatie typeren het soort contactorganisatie ("street-level bureaucracy") waarover we spreken. In het voorgaande overzicht komen we hierbij kenmerken tegen als de totaliteit dan wel de segmentatie van de organisatie, de grootte van de organisatie, en het soort taken of dienstverlening dat de organisatie zich als doel stelt. Gedeeltelijk geven deze kenmerken aan de mate waarin cliënten van de organisatie afhankelijk zijn en in hoeverre het doel voor de cliënten positief of negatief is.

Kenmerken van de contactambtenaren houden nauw verband met de algemene kenmerken van de organisatie. In het voorgaande zijn genoemd hun sociale status en hun doelen en rollen. Kenmerken van de contactambtenaren zijn verder de wijze waarop men onderling met elkaar omgaat, het aantal cliënten en de werkdruk.

Als kenmerken van cliënten werden genoemd psychologische- en attitudefactoren, en factoren die de sociale status van de cliënt bepalen (tot welke subgroep

de cliënt in de samenleving behoort).

Elk van deze drie genoemde kenmerken heeft zijn invloed op het verloop van de concrete contacten en het gedrag van de participanten in dit contact.

Het verloop van de contacten kan omschreven worden met de drie in het voorgaande genoemde doorvoeraspecten van Katz en Danet (de manier van omgang, de procedures die gevolgd worden, en de uitwisseling van informatie) en de aanvullende variabelen van Blekeli (uitgebreidheid van de biografie, duur van de relatie, en de striktheid waarmee regels en richtlijnen worden toegepast). Het gedrag van de participanten kan beschreven worden met behulp van de door Katz en Danet genoemde situationele factoren: mate van consensus in verwachtingen van contactambtenaar en cliënt, de mate waarin rollen meespelen die irrelevant zijn voor het contact, en de mate waarin beïnvloedingsstrategieën worden gebruikt.

3. Opzet van het onderzoek

In de voorgaande paragraaf is een aantal factoren, die beschreven worden in twee algemene theoretische modellen om contacten tussen ambtenaren en cliënten te beschrijven en te analyseren, onderverdeeld naar vier soorten kenmerken. Het is van belang elk van deze soorten kenmerken theoretisch nader te onderbouwen. Met een dergelijke onderbouwing is het mogelijk vast te stellen welke elementen of variabelen het meest bepalend zijn voor de wijze waarop contacten verlopen. Deze variabelen en hun onderlinge relatie kunnen dan in een theoretisch kader geplaatst worden.

Hoewel de vraagstelling duidelijk voortkomt uit de bestuurskundige discipline dient de theoretische verkenning zich niet alleen tot dit vakgebied te beperken. Aangezien de vraagstelling betrekking heeft op concrete contacten tussen individuele contactambtenaren en hun cliënten, begeven we ons op het gebied van interpersoonlijke verhoudingen oftewel sociale interacties. Een van de belangrijkste elementen in sociale interacties is de mate waarin de participanten in dergelijke sociale interacties onderling afhankelijk zijn, dan wel de mate waarin ze deze afhankelijkheid ervaren. Dit onderwerp heeft daarmee tevens een sterk sociaal-psychologisch karakter.

In overeenstemming met de twee perspectieven die eerder onderscheiden zijn - het perspectief van de contactorganisatie of -ambtenaren en het perspectief van de burgers - dient het theoretische kader noties van beide gezichtspunten te bevatten. Daarom moeten aan de ene kant kenmerkende factoren van contactorganisaties en de daar aanwezige contactambtenaren beschouwd worden, zoals die uit de literatuur en eerder onderzoek naar voren komen. In veel van deze literatuur komen variabelen als beleidsvrijheid, zeggenschap en autonomie als kernelementen naar voren. Aan de andere kant is het van belang in te gaan op de kenmerken die gezien vanuit het gezichtspunt van de cliënt belangrijk zijn voor contacten van de cliënt met een overheidsorganisatie. Zoals eerder ter sprake kwam zijn met name belangrijk aspecten die betrekking hebben op het begrip bureaucratische competentie.

Het verbinden van de variabelen vanuit beide gezichtspunten in één model van concrete contacten tussen burgers en contactambtenaren, is het doel van de

theoretische verkenning. Een dergelijk model kan dan als een analytisch kader beschouwd worden. Het onderbrengen van de verschillende variabelen in één model is belangrijk omdat zo'n model kan aangeven hoe de participanten op elkaar van invloed kunnen zijn, dan wel van elkaar afhankelijk zijn. De invloed van de mate van informatisering van de contactorganisaties op de taakuitvoering door de contactambtenaar kan dan direct doorvertaald worden naar de invloed van informatisering op de cliënten van deze contactorganisaties.

Voor een theoretische onderbouwing hoeft niet alleen eerder verschenen en relevant geachte literatuur en onderzoek op het gebied van contactrelaties een basis te zijn. Ook een verdere onderbouwing en verdieping van de materie kan verkregen worden met exploratief vooronderzoek. Een dergelijk vooronderzoek kan het onderzoeksveld verkennen en heeft als voordeel dat onderzoeksvragen toegespitst of verruimd kunnen worden en potentiële variabelen opgespoord kunnen worden. Een bijkomend voordeel is dat hiermee een instrumentarium ontwikkeld kan worden waarmee uiteindelijk de centrale onderzoeksvraag beantwoord kan worden.

In een empirisch onderzoek kan vervolgens onderzocht worden in hoeverre de mate van informatisering bij de contactorganisatie van invloed is op deze variabelen en dus op de contacten effect heeft. Hierbij valt de keuze op een benadering waarbij de nadruk ligt op kwantitatieve gegevensverzameling. Gegevens worden hierbij voor een belangrijk deel verzameld door middel van gestructureerde vragenlijsten. Dit wil zeggen dat de vragenlijsten op zodanige wijze geconstrueerd worden dat, door een onderlinge samenhang van de afzonderlijke vragen, verschillende van belang geachte factoren of dimensies gemeten kunnen worden. Deze metingen van de factoren of dimensies kunnen dan beschouwd worden als afhankelijke variabelen.

Kwantitatief gericht onderzoek naar relaties tussen contactambtenaren van overheidsorganisaties en individuele burgers, die hun publiek zijn, is in de bestuurskunde weinig gedaan. Onderzoek op dit gebied vindt veelal plaats door middel van kwalitatief gerichte case-studies. Het meten of onderscheiden van factoren of dimensies op het gebied van contacten tussen overheidsfunctionarissen en burgers door het gebruik van met name gestructureerde vragenlijsten kan derhalve nauwelijks op eerder onderzoek binnen de bestuurskunde gebaseerd zijn. De ontwikkeling en het gebruik van de vragenlijsten zal daarom noodgedwongen deels een exploratief karakter hebben.

Het voorgaande geeft aan dat in het onderzoek de mate van informatisering als onafhankelijke variabele beschouwd wordt. Omdat de centrale vraagstelling betrekking heeft op verschillen in de mate van informatisering, kenmerkt het onderzoek zich verder door een cross-sectionele benadering van het onderwerp. Er is gekozen voor een vergelijking van verschillende contactorganisaties met betrekking tot hun mate van informatisering met elkaar, en niet zozeer dezelfde organisatie(s) op verschillende tijdstippen. Dit laatste zou een longitudinale benadering zijn. Laatstgenoemde benadering heeft echter als nadeel dat het, in tegenstelling tot de cross-sectionele methode, een grote tijdsinvestering vergt. Daarbij komt dat, in het geval dat een longitudinale benadering gevolgd wordt, de mate van informatisering moeilijker als een onafhankelijke variabele beschouwd kan worden. In dat geval zouden we namelijk de ontwikkeling van de informatise-

ring binnen een of meerdere organisaties beschouwen, in welk geval informatisering als een afhankelijke variabele of tenminste als een mediërende variabele opgevat zou moeten worden. De onderzoeksvraagstelling heeft in eerste instantie betrekking op gevolgen van informatisering en laat oorzaken van of redenen voor informatisering als minder relevant buiten beschouwing.

In het onderzoek moet een representatieve overheidsorganisatie die concrete contacten met burgers onderhoudt gekozen worden. Op grond van het gegeven dat in de bestuurskundige literatuur veel bekend is over gemeentelijke sociale diensten, en met name door het gegeven dat de term bureaucratische competentie ontwikkeld is in nauwe samenhang met onderzoek bij gemeentelijke sociale diensten, ligt deze keuze voor de uitvoering van het onderzoek bij sociale diensten voor de hand.

Op grond van een inventarisatie van verschillende aspecten van informatisering bij gemeentelijke sociale diensten kan een maat voor informatisering worden ontwikkeld. De informatiseringsgraad maakt het dan mogelijk de verschillende diensten te ordenen naar de mate waarin zij geïnformatiseerd zijn. Op deze manier is het mogelijk de waarden die de onafhankelijke variabele kan aannemen vast te stellen, waarna het mogelijk is te kijken of en hoe verschillen met betrekking tot de afhankelijke variabelen samenhangen met verschillen in de mate van informatisering.

4. Indeling van het boek

De hierna volgende hoofdstukken 2 en 3 zullen achtereenvolgens als onderwerp hebben een verkenning van de relevante literatuur en de uitvoering van een exploratief vooronderzoek met als doel het empirisch onderzoek voor te bereiden. De ontwikkeling van een analytisch kader staat hierbij centraal.

Hoofdstuk 4 beschrijft een inventarisatie van de mate van informatisering bij honderdachtendertig gemeentelijke sociale diensten. Hierbij wordt uiteengezet hoe een eenduidige maat voor informatisering, de informatiseringsgraad, is ontwikkeld. De informatiseringsgraad vormt de onafhankelijke variabele in het onderzoek.

Hoofdstuk 5 beschrijft het empirisch onderzoek bij zestien gemeentelijke sociale diensten, waarvan er negen hoog geïnformatiseerd zijn en zeven laag geïnformatiseerd. Het hoofdstuk beschrijft de verzameling van gegevens van contactambtenaren en cliënten, de analyses op de gegevens en de resultaten.

Hoofdstuk 6 tenslotte geeft een beschouwing van de gevonden resultaten in termen van het theoretisch kader. In de conclusies wordt de relevantie van de gevonden resultaten voor contacten van burgers met overheidsinstanties nader beschouwd.

HOOFDSTUK 2: THEORETISCH KADER

1. Introductie

De relatie tussen burger en overheid en meer specifiek tussen burger en contactambtenaar kan op verschillende manieren bekeken worden. De zienswijzen zijn verbonden met de nadruk die men legt op de rol van de participanten in dit contact. Zo kan de nadruk liggen op de contactambtenaar in zijn rol als lid van een organisatie, waarin de contactambtenaar een zogenaamde grenspositie inneemt. De nadruk kan echter ook liggen op de rol van de burger in het contact, waarbij de burger de rol van cliënt van een dienstverlenende (overheids)organisatie toebedeeld is.

Dit hoofdstuk zal op deze twee verschillende rollen meer in detail ingaan. Vervolgens zullen de specifieke kenmerken die met deze rollen verbonden zijn in een samenhangend kader geplaatst worden. Vanuit dit kader zullen de factoren en variabelen geïdentificeerd worden die mogelijk beïnvloed kunnen worden door informatisering van de contacten, zodat specifieke onderzoeksvraagstukken geformuleerd kunnen worden.

2. De grenspositie van de contactambtenaar

Contacten tussen burgers en bureaucratische (overheids)instanties spelen zich af op de grens van de bureaucratische organisatie: daar waar representanten van de organisatie transacties met externe actoren verrichten. Adams (1976) geeft, vanuit het perspectief van de organisatie psychologie, een overzicht van literatuur en onderzoek naar dit zogenaamde "boundary role behavior", identificeert belangrijke structurele kenmerken van organisationele grenstransacties en maakt het essentiële interactieve karakter van grensposities expliciet.

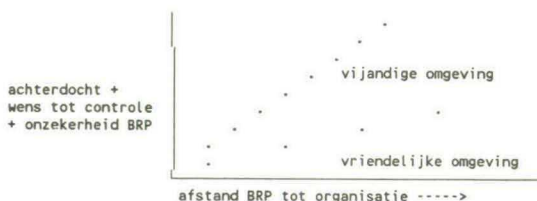
Volgens Adams kan op basis van onderzoek vastgesteld worden dat een open systeem benadering, die interne en externe variabelen als elementen van een in elkaar grijpend systeem in zich opneemt, de vruchtbaarste benadering is voor de voorspelling en het begrip van gedragingen en waarnemingen van "boundary role persons" (BRP's). De belangrijkste bestaande theorie die relevant is voor gedrag in een grenspositie is, aldus Adams, de roltheorie. Hij wijst er echter op dat bijna alle onderzoekers de bezetters van zo'n positie in isolatie beschouwen, dat wil zeggen dat de complexe, interactieve effecten op BRP's, die als het ware gevangen zitten tussen interne en externe krachten, worden genegeerd.

Grensposities hebben unieke kenmerken, die bestaan door hun structurele relatie ten opzichte van andere posities, of rollen, en door het feit dat bezetters van deze posities transacties met externe actoren moeten verrichten.

Men kan spreken van een *relatieve afstand* ten opzichte van andere organisatieleden - psychologisch, organisationeel en soms fysiek - en een *relatieve nabijheid* ten opzichte van de externe omgeving. Hierdoor kan de invloed op de BRP door de organisatie minder sterk zijn dan over andere organisatie-leden, of het kan

meer energie kosten om een bepaalde mate van invloed te hebben. Verder bestaat hierdoor enerzijds een grotere handelingsvrijheid terwijl er anderzijds een grotere zorg kan bestaan over hoe zijn externe functioneren door de organisatie gezien of beoordeeld wordt.

Verondersteld wordt dat hoe groter de afstand tot de organisatie is, hoe groter de achterdocht van de meerderen is, hoe groter de wens tot controle is en hoe groter de angst of onzekerheid bij de BRP is over hoe zijn functioneren beoordeeld wordt. Verder zal de steilheid van deze functie afhangen van de aard van de omgeving: steiler naarmate de omgeving als vijandig wordt ervaren, minder steil naarmate de omgeving als goedaardig of vriendelijk wordt ervaren (figuur 2.1).



Figuur 2.1: Mate van organisationele achterdocht, organisationele controle en onzekerheid van de BRP neemt toe wanneer de afstand van de BRP tot de organisatie groter is. In een vijandige omgeving is dit effect sterker (naar Adams, 1976).

De BRP heeft in wezen een *tweeledige functie*. De BRP moet zijn eigen organisatie naar buiten toe vertegenwoordigen én de buitenwereld naar binnen toe vertegenwoordigen. Door de representatieve functie van de BRP bepaalt deze voor een deel het gezicht van de organisatie in de externe omgeving. De BRP fungeert als beïnvloeder van de externe omgeving voor zijn organisatie. Hij oefent invloed uit op het gedrag van andere personen (en organisaties) wier voorkeuren verschillen van die van de eigen organisatie. Tegelijkertijd is de BRP het doel van representatie- en beïnvloedingspogingen van externe actoren. De BRP is dus én beïnvloeder van én beïnvloedde door interne en externe krachten. In de woorden van Bar-Yosef en Schild (1973): "officials (particularly in 'service organizations') frequently face a dilemma between 'adherence to and enforcement of procedures' and becoming 'captives of their clientele.'" (p. 288).

Deze tweeledigheid leidt tot een hogere mate van rolconflicten en spanningen dan bij andere organisatieleden. Hierbij treedt copinggedrag of defensief gedrag op, met eventueel een nadruk op een van beide. Ligt de nadruk op coping dan is het gedrag functioneel gerelateerd aan het bereiken van organisationele uitkomsten. De nadruk ligt op defensief gedrag als het primaire doel is het beschermen van de BRP zelf, en als zulk een gedrag in conflict is met het nastreven van organisationele uitkomsten/doelen.

Bar-Yosef en Schild (1973) deden onderzoek naar verschillende defensiereacties

van functionarissen in dienstverlenende organisaties als antwoord op gelijktijdige externe en interne druk ("cross-pressures"). Hieruit werd duidelijk dat meer defensiereacties onderkend dienen te worden dan alleen conformiteit met de organisatie (wat gelijk staat met coping van Adams) of conformiteit aan de cliënten (en weerstand tegen de organisatie).

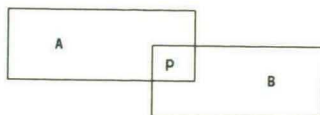
Adams (1976) vindt op grond van eerder onderzoek naar "boundary role behavior" elf variabelen die van belang blijken te zijn. Deze zijn:

1. De normen die de organisatie stelt ten aanzien van BRP onderhandelingen¹;
2. Zichtbaarheid van het BRP-gedrag voor zijn meerderen;
3. De mate waarin de BRP geëvalueerd wordt op basis van de totale effectiviteit van het systeem (de organisatie);
4. Mate van controle door de organisatie over de uitkomsten van de onderhandelingen van de BRP;
5. Vertrouwen van de organisatie in de BRP;
6. De aantrekkelijkheid van het organisatielidmaatschap voor de BRP;
7. De waarneming van de BRP van het onderhandelingsgedrag van de externe actor;
8. Verwachting betreffende toekomstige interacties tussen BRP en externe actor;
9. Mate van ingroup en outgroup consensus (of dissensus);
10. Tijdsdruk waaronder onderhandelingen met de externe actor staan;
11. Relatieve macht van de BRP ten opzichte van de externe actor.

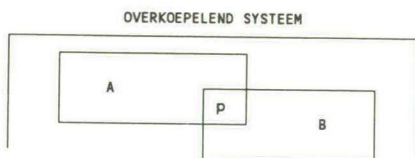
Echter, niet elk van deze variabelen wordt hier van belang geacht omdat Adams geen onderscheid maakt tussen "street-level" grensposities en "upper-level" grensposities. Veel van het onderzoek dat Adams aanhaalt heeft betrekking op BRP's die onderhandelen met BRP's van andere organisaties. Zijn definitie van het begrip grenspositie is: een positie waarbij organisatieleden bij het vervullen van hun functie in contact komen met meerdere delen van de organisatie of de omgeving van de organisatie.

Rozema, Visser en Boekstijn (1980) geven echter aan dat drie soorten grensposities onderscheiden kunnen worden, namelijk brugposities, tussenposities en contactposities. Onder een *brugpositie* wordt een positie verstaan waarbij twee subsystemen (A en B) aanwezig zijn die met elkaar te maken hebben of zelfs van elkaar afhankelijk zijn, maar die als systemen ongelijke doeleinden hebben. De marginale brugpositie (p) is in dit geval gecreëerd met het doel de ongelijke doelstellingen van de twee systemen op elkaar af te stemmen:

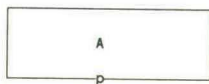
¹ Adams spreekt van "bargaining" omdat deze term ook in veel roltheoretisch onderzoek gebruikt wordt, maar bedoelt het gehele interactiegedrag van de BRP.



In een *tussenpositie* maakt de bezetter van de marginale positie deel uit van minstens twee subsystemen die een onderdeel vormen van een groter sociaal systeem. De subsystemen hebben verschillende doelen maar de verschillende activiteiten moeten worden betrokken op de overkoepelende doelstelling(en) van het grotere sociale systeem:



Bij de *contactpositie* tenslotte bestaat de marginaliteit erin dat de persoon in zo'n positie voor het sociale systeem (A) het contact met de buitenwereld vormt. In dit contact bevordert hij/zij de doelstelling van het systeem:



Hoewel Adams consistent de term grenspositie gebruikt, heeft hij het in principe steeds over een brugpositie. Hier gaat de interesse echter vooral uit naar de *contactpositie*. Op grond van het door Adams geïnventariseerde en besproken onderzoek worden slechts enkele van de elf variabelen, die betrekking hebben op het functioneren van de BRP, van belang geacht. Het belang van deze variabelen is voornamelijk dat Adams op grond van eerder onderzoek causale relaties tussen deze variabelen legt. De vijf relevant geacht variabelen worden hierna toegelicht.

Normen van de organisatie ten aanzien van BRP-gedrag. Met normen van maximalisatie van uitkomsten zijn over het algemeen geassocieerd: strenge controle van de BRP en weinig vertrouwen, tamelijk hardnekkige en inflexibele onderhandelingspatronen, een lage mate van referentiële macht van de BRP², en

² Referentiële macht wil zeggen dat de BRP door de externe actor in sociaal opzicht aantrekkelijk gevonden en gewaardeerd wordt, terwijl de BRP geen legitieme macht en meestal weinig macht heeft die berust op beloning, bestraffing of deskundig-

slechte onderhandelingsuitkomsten op de lange duur. Het tegengestelde treedt op bij optimalisatie-normen. De hoofdeffecten van deze normen zijn volgens Adams echter minder belangrijk dan de interactie-effecten, vooral met externe variabelen (zoals normen van de andere actor).

Zichtbaarheid van BRP-gedrag voor zijn meerderen. Hierbij moet volgens Adams een onderscheid gemaakt worden tussen informatie over uitkomsten van de interactie, en informatie over de middelen die gebruikt zijn om een uitkomst te gebruiken ("discrete tactics", hardnekkig en compromisloos of flexibel en coöperatief, wat besproken werd en waarover gecommuniceerd werd, hoe vriendelijk of vijandig de interactie was, etc.) De zichtbaarheid van het BRP-gedrag zal in het algemeen de variabiliteit van zijn gedrag beïnvloeden. Hoe groter de zichtbaarheid, hoe minder de variabiliteit, gegeven dat er tenminste enkele normatieve verwachtingen omtrent zijn gedrag zijn. Dit effect zal sterker zijn wanneer gedrag met betrekking tot gebruikte middelen, onderscheiden van gedrag met betrekking tot de uitkomsten, meer zichtbaar is en meer gecontroleerd wordt. De zichtbaarheidsvariabele zal ook interacteren met de variabele vertrouwen (zie verderop). De effecten van deze laatste variabele zullen teniet gedaan worden door nauwe observatie (monitoring) van BRP-activiteiten.

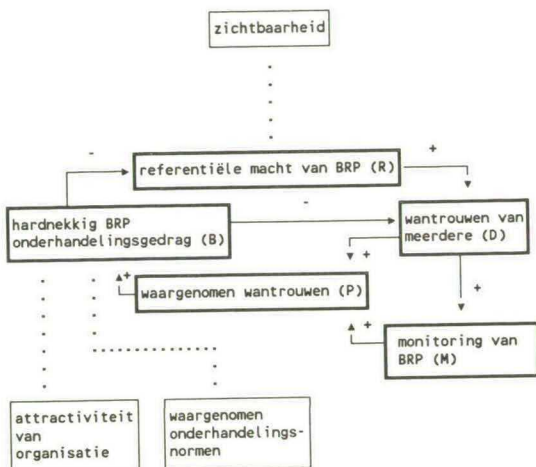
Controle op BRP-uitkomsten. Organisaties hebben een mate van beheersing of controle over de uitkomsten van hun leden - bijvoorbeeld loon, prestige, status, arbeidssatisfactie. Beheersing van dergelijke uitkomsten is geen uitzondering, maar de organisatie moet tot op zekere hoogte concurreren met uitkomsten voor de BRP die onder externe controle zijn. Het succes van de BRP in de interactie is gedeeltelijk afhankelijk van de andere actor, die ook een mate van beheersing heeft over de atmosfeer waarin de interactie plaats vindt: plezierig en geschikt of grof en stressvol. Zulk een tweeledige beheersing of controle - intern en extern - over BRP-uitkomsten scherpt het probleem van "conflict of interest" aan, en heeft veel te maken met waargenomen vertrouwen door de BRP van de organisatie en organisationele loyaliteit. Over het algemeen kan voorspeld worden dat hoe groter de mate van controle die er uitgeoefend wordt door de meerderen, hoe meer de BRP zal toegeven aan de organisationele normen en eisen. Deze relatie is waarschijnlijk rechtlijnig in het geval van extrinsieke uitkomsten zoals geldelijke beloning. In het geval van intrinsieke uitkomsten, zoals bijvoorbeeld organisationeel klimaat, zal de relatie complexer zijn. Het wordt verondersteld dat hoe beter het organisationeel klimaat, hoe belonender of aantrekkelijker organisationeel lidmaatschap is. Als gevolg daarvan zal manipulatie van organisationeel klimaat gelijke effecten hebben als die van extrinsieke uitkomsten. Maar belangrijke dimensies van het organisationeel klimaat zijn vertrouwen tussen leden en de mate van autonomie en beleidsvrijheid die leden hebben in de uitvoering van taken. In het geval van de BRP zullen deze variabelen voortdurend onder spanning staan, en dat zal controle over zijn uitkomsten moeilijk ("noisy") maken. Hoe groter het vertrouwen dat de BRP ervaart en hoe groter zijn autonomie, hoe waarschijnlijker het is dat hij zal streven naar optimale (i.t.t. maximale) interactie-oplossingen, en dus toegeeflijker zal zijn, vriendschappelijker met de andere actor zal omgaan, meer coöperatief zal lijken, etc. Dit echter zal het vertrouwen in de

BRP verminderen, en zal het monitoring van zijn gedrag door de organisatie doen toenemen. Deze toestand zal door de BRP op zijn beurt weer gezien worden als wantrouwen en als bestraffend. De BRP zal deze gevolgen op den duur voorzien en zal daarom afzien van zulk gedrag. Deze paradox is volgens Adams waard om opgemerkt te worden omdat deze suggereert dat een "rewarding organizational climate" zelfdestructief kan zijn en kan leiden tot eventueel minder effectieve "boundary transactions". De toestand is echter niet een noodzakelijke. Het gaat waarschijnlijk alleen op wanneer organisatorische normen competitief zijn en wanneer de doelen een maximalisatiestructuur hebben.

Vertrouwen in de BRP. BRPs zijn onderhevig aan rolzenders in de externe omgeving die tegengestelde eisen kunnen stellen aan gedrag zoals dat door rolzenders binnen de organisatie (meerdere) gedaan wordt. Om een transactie te voltooien zal de BRP dan iets moeten toegeven of de uitkomst van de interactie moeten aanpassen. Er kan dus een objectieve basis voor wantrouwen bij de meerdere bestaan. Een verder effect op wan- of vertrouwen is de diepgaandheid, nabijheid en vriendschappelijkheid van het contact tussen BRP en de ander. Er lijkt een systematische relatie te bestaan tussen de mate waarin meerdere de BRP vertrouwen, de mate waarin ze geloven dat de BRP zal afwijken van de eisen, en de variaties in de mate waarin de BRP toegeeft (of moet toegeven) aan de ander. Verder bevestigt onderzoek de hypothese dat de BRP in een onderhandelingsituatie minder toegeeft, minder flexibel en veeleisender is, wanneer waargenomen wantrouwen toeneemt. En dat als gevolg hiervan de opponent onverzoenlijker wordt, wat weer leidt tot een lagere organisatorische effectiviteit en daarmee tot een groter wantrouwen in de BRP door zijn meerdere.

Relatieve macht van de BRP en de externe actor ten opzichte van elkaar. Over het algemeen geldt dat hoe groter de relatieve macht van de BRP over de externe actor, hoe voordeliger de uitkomsten van de interactie voor hem (en de organisatie) zijn. Één vorm van macht genereert echter speciale problemen. De bezetter van een grenspositie kan het in belangrijke mate moeten hebben van referentiële macht die hij heeft over de externe actor, d.w.z. de mate waarin hij sociaal aantrekkelijk is, de mate waarin hij "aardig" gevonden wordt, wanneer hij geen legitieme macht en weinig belonende, bestraffende of expertise macht over zijn opponent heeft. Indien deze macht niet direct gegeven is, moet hij ontwikkeld worden. Indien vriendschap met de externe actor, als onderdeel van referentiële macht, duidelijk is voor leden van de organisatie van de BRP is er een toenemende kans dat zijn loyaliteit verdacht wordt en dat zijn "means"-gedrag scherper ge-"monitored" wordt, aangezien bewijs van vriendschap mogelijk referentiële macht van de externe actor impliceert.

Enkele afgeleide consequenties zijn al als dysfunctioneel gehypothetiseerd, bijvoorbeeld als ze leiden tot een hardnekkiger, minder flexibel gedrag en daardoor mogelijk tot een minder adaptief interacteren op de lange duur. Zulk gedrag, misschien door de externe actor als exploitatief of onredelijk gezien, zal door deze als inconsistent ervaren worden met de sociale attractiviteit van de BRP en zal deze sociale attractiviteit van de BRP verminderen, waardoor de referentiële macht van de BRP zal verminderen. Deze processen zijn, met gesloten, dynamische "loops" (of: causale ketens), geïllustreerd in figuur 2.2.



Figuur 2.2: Dynamische processen tussen facetten die betrekking hebben op de grenspositie van de BRP (naar Adams, 1976). Doorgetrokken lijnen geven causale relaties tussen variabelen aan, en + en - tekens geven aan of deze positief of negatief zijn.

De causale ketens R-D-M-P-B-R, R-D-P-B-R, D-M-P-B-D en D-P-B-D werken alle verzwakkend. Wanneer de referentiële macht van de BRP meer zichtbaar wordt voor de organisatie, neemt het wantrouwen van de meerdere toe. Het monitoring van de BRP door de organisatie neemt dan toe waardoor de BRP meer wantrouwen ervaart. De BRP zal hierdoor hardnekkiger met de externe actor gaan onderhandelen, wat als gevolg heeft dat zijn referentiële macht afneemt, en tevens het wantrouwen bij de meerderen doet afnemen. Het zichtbaar worden of zijn voor de organisatie of voor de meerderen van de BRP van de referentiële macht van de BRP, leidt steeds tot een afname van de referentiële macht van de BRP.

Indien BRPs zich bewust zijn van de relatie tussen referentiële macht en wantrouwen van de meerderen kunnen ze:

- pogen de vriendschappelijke banden met de externe actor te verhullen en het tegengestelde laten lijken voor hun meerderen;
- proberen zichtbare hoge "outcomes" te halen door agressieve, hardnekkige onderhandelings- of interactietactieken. Dit echter lokt waarschijnlijk reacties van de externe actor uit zodat "outcomes" verminderd worden voor de BRP-organisatie.

Adams geeft aan dat in het huidige stadium van onderzoek de relatieve kracht van de verschillende positieve en negatieve "feedback loops" nog niet onderzocht of toegepast is. Wel spreekt hij het vermoeden uit dat hun gecombineerde effectieve kracht over een serie van cycli, de maximalisatie en minimalisatie van

de waarden van elk van de interacterende variabelen beperkt is (kunnen dus niet onbeperkt groter of kleiner worden), maar dat het instabiliteit oplevert in waarden die de variabelen aannemen (de waarden variëren steeds binnen bepaalde grenzen).

Aan de hand van dit model kan wel gesteld worden dat indien informatisering een hogere mate van zichtbaarheid van de BRP voor de organisatie oplevert (zie bijv. Nielen, Doelman, Van Arkel & Bos, 1985; Glastonbury 1985), dit duidelijke gevolgen voor het functioneren van de ambtenaar naar buiten toe kan opleveren. Uit de beschrijving van de causale ketens blijkt immers dat een grotere zichtbaarheid onder andere als gevolg heeft dat de BRP hardnekkiger gedrag ten opzichte van de externe actor gaat vertonen.

Ook Thompson (1973) ziet de contactambtenaar in een "boundary spanning role", waarvan kenmerkend is de intermediaire rol die deze speelt tussen de bureaucratistische (overheids-)organisatie en de burger. Het wordt gezien als een gespecialiseerde rol of functie, ontwikkeld door de organisatie om invoer te ontvangen van en uitvoer te geven naar de omgeving, voor het distribueren van het uiteindelijke produkt van de overheidsorganisatie: een of andere vorm van dienstverlening. Het verbindt de organisatie van een organisatielid ("member") met een niet-lid ("nonmember"). Thompson beschouwt de "output-role" van de eerste, samen met de "reciprocating role" van de tweede, als vervat in een transactie-structuur.

Deze benadering is van belang omdat deze opvatting duidelijk uitgaat van een contactpositie, en omdat het hier om een beschouwing gaat over de concrete interactie. De interactie wordt gezien als een transactie-proces, met daarbij drie mogelijke uitkomsten:

1. Het voltooien van een interactie, zoals gewenst of goedgekeurd door de organisatie ("completion");
2. Het afbreken van de interactie, waarbij de interactie beëindigd wordt voordat de transactie voltooid is ("abortion");
3. Het optreden van een "side-transaction", waarbij het lid en het niet-lid een uitwisseling voltooien, die niet gewenst of goedgekeurd wordt door de organisatie.

Wat de uitkomst van de interactie zal zijn wordt, naast de wensen, attitudes en handelingen van de betrokkenen (eerder genoemde organisationele factoren en cliëntfactoren), ook - en grotendeels aldus Thompson - bepaald door het *type transactie-structuur* dat er bestaat. Thompson typeert de transactie-structuur aan de hand van twee dingen die de organisatie op voorhand in redelijke mate kan inschatten (dit in tegenstelling tot de wensen, attitudes en handelingen):

- De mate waarin het lid van de organisatie is voorzien van routine-matige, gestandaardiseerde functie-handelingen, en;
- de mate waarin het niet-lid gedwongen wordt deel te nemen aan de interactie.

Beide dimensies dienen opgevat te worden als een continuüm en die, gedichotomiseerd, de volgende uitvoerstructuren opleveren (zie figuur 2.3.). Elk van deze

uitvoerstructuren wordt gekenmerkt door een eigen transactie-structuur, die in volgorde van nummering in complexiteit toeneemt. Thompson beschrijft elk van deze transactiestructuren aan de hand van zogenaamde "flow diagrams" en beschouwt voor elk van deze de implicaties van mogelijk optredend gedrag door middel van illustraties uit de literatuur.

mate van vrijwilligheid van niet-lid	specificiteit van de organisationale controle	
	lid geprogrammeerd	lid autonoom
interactie verplicht	I	III
interactie vrijwillig	II	IV

Figuur 2.3: Uitvoerstructuren, naar Thompson (1973).

In het kort blijkt dat naarmate het lid meer autonoom is (meer handelingsvrijheid heeft), en het niet-lid in een grotere mate van vrijwilligheid aan de interactie deelneemt, het aantal mogelijke richtingen die de interactie uit kan gaan toeneemt. Het geheel heeft vooral nut als model waarbinnen interacties van ambtenaren met burgers geplaatst kunnen worden.

Voorlopig kan aan de hand van dit model geconcludeerd worden dat informatisering mogelijk een verschuiving van de uitvoerstructuur teweeg kan brengen, indien informatisering als effect heeft dat de contactambtenaar uitgerust wordt met een meer gestandaardiseerde procedure wanneer zijn handelingen geleid worden door een computer. Dit laatste is wel waarschijnlijk (Glastonbury, 1985; Arnold, Ten Horn & Roe, 1986).

Verschuiving naar een andere uitvoerstructuur betekent ook een verschuiving in de transactiestructuur, dus het verloop van de interactie, naar een minder complexe. Dit betekent dat het aantal mogelijke handelingen in de interactie ("contingencies for behavior", "paths of interaction") afneemt, zodat de invloed op het verloop van de interactie voor zowel het lid als het niet-lid zal afnemen.

Als kenmerk van een persoon in een grenspositie, een "street-level bureaucrat"³, wordt juist de vrij grote mate van handelings- of beleidsvrijheid genoemd. Afname van deze beleidsvrijheid zal effecten hebben op het functioneren van de ambtenaar (zie Lipsky, 1980; Handler, 1986; Nielen, Doelman & Van Arkel & Bos, 1985; Blau & Scott, 1962) en de manier waarop de contactambtenaar kan en zal reageren op de druk van zowel de organisatie als de cliënt (Prottas, 1979; Bar Yosef & Schild, 1966).

³ Ruim op te vatten, zodat men er personen onder moet verstaan als onderwijzers, politie-agenten en andere wetshandhavers, sociaal werkers, rechters, advocaten en andere rechtbankfunctionarissen, mensen in de gezondheidssector, en vele andere werknemers die toegang geven tot dienstverlening binnen overheidsinstanties.

Beleidsvrijheid (of: "discretion") wordt over het algemeen gedefinieerd als: "The relative autonomy of (administrative) actors to make a choice among possible courses of action or inaction" (Wirth, 1985; Brown, 1981; Ringeling, 1978).

Volgens Brown (1981) hangt de mate van beleidsvrijheid af van de mate waarin de handelingen van de contactambtenaar gecontroleerd of beïnvloed worden door externe actoren of instituten. Twee soorten beperkingen kunnen volgens Brown deze beleidsvrijheid beïnvloeden:

1. **Beperkingen vanuit de omgeving:**
 - a. Politieke: beleidsmandaten vastgesteld door de wetgeving; recht-bankacties om verzekerd te zijn van conformiteit aan procedurele en statutaire regels; acties van politieke uitvoerders om verzekerd te zijn van conformiteit aan het beleidsmandaat; de politieke structuur die een context schept voor de verhouding tussen bestuurlijk-administratieve organisaties en politieke instituten.
 - b. Contextuele (speciaal van belang voor de "street-level" bureaucraat): cultuur; mate van sociaal conflict of sociale consensus; grootte en heterogeniteit van de gemeenschap; aard en cliëntele.
2. **Beperkingen vanuit de organisatie:**
 - a. Bestuurlijke structuur: werkverdeling; mate van decentralisatie.
 - b. Organisatorische controle: formele regels; belonings-systemen; recrutering en training; informatiesystemen om de uitvoering te controleren (monitoring).

Volgens Brown hangt de autonomie van de contactambtenaren af van de autonomie van hun organisatie, van de mate waarin deze structureel afhankelijk is van externe controle, en van de bekwaamheid van "top-level administrators" om de beperkingen vanuit de omgeving te manipuleren en te beheersen⁴.

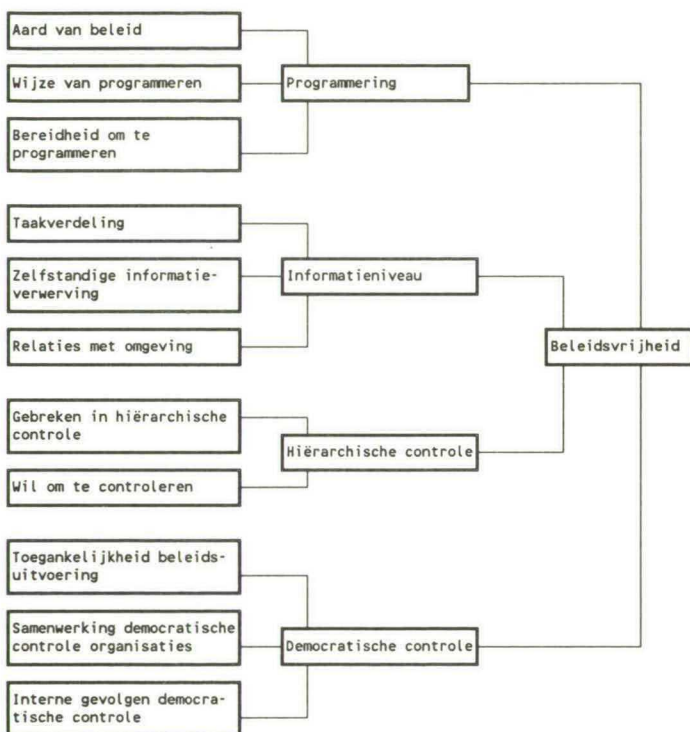
Ringeling (1978) ziet als oorzaken van beleidsvrijheid de autonomie die gegeven is aan de ambtenaar, en de tekorten in het te implementeren beleid. Hij stelt echter dat beleidsvrijheid ook voor een belangrijk deel beïnvloed wordt door institutionele factoren die inherent zijn aan de organisatie die het beleid implementeert. Ringeling komt in zijn onderzoek tot vier groepen van factoren die beleidsvrijheid beïnvloeden:

1. Mate van programmering van beleid: regelgeving, concrete instructies.
2. Het informatieniveau van de uitvoerende ambtenaren. Hierbij worden drie variabelen onderscheiden:
 - Kenmerken van de taak: sterk geprogrammeerde routinewerkzaamheden, of taken waarvoor specialistische kennis vereist is;
 - De mate waarin informatie zelf verzameld wordt: de mate waarin het eigen informatieniveau verhoogd wordt, en de mate van verzet tegen aantasting van het eigen informatiemonopolie;

⁴ Onderzoek van Fleurke (1982) toont aan dat een redelijke mate van autonomie van een contact-organisatie ook noodzakelijk is om de toegankelijkheid voor de burger en zijn mogelijkheden tot beïnvloeding te garanderen.

- Informatie die ambtenaren van buiten de organisatie verkrijgen. Dit is vooral een kenmerk van uitvoerende contactambtenaren (door hun unieke grenspositie), informatie die beleidsvoerders in mindere mate of in het geheel niet hebben.

3. Hiërarchische controle door beleidsvoerders op uitvoerende ambtenaren (monitoring).
4. Democratische controle door ondersteunende organisaties, pressiegroepen en andere pleitbezorgers (zie voor een schematische weergave figuur 2.4).



Figuur 2.4: Schematische weergave van de factoren die de beleidsvrijheid van de ambtenaar beïnvloeden (naar Ringeling, 1978).

Aangenomen mag worden dat informatisering het meest direct invloed zal hebben op de door Brown (1981) genoemde organisationele factoren, en vooral op de door Ringeling genoemde institutionele factoren programmering (door standaardisatie en verregaande formalisering), en de hiërarchische/organisationele controle (monitoring). Hiermee kan ook het informatieniveau worden aangetast,

bijvoorbeeld wanneer:

- de taak sterker geprogrammeerde routinewerkzaamheden gaat omvatten (door striktere programmering) en specialistische kennis meer opgenomen gaat worden in kennis-, advies-, of expertsystemen;
- het minder noodzakelijk gaat worden zelf erg veel informatie te verzamelen door het gebruik van, eventueel gekoppelde, centrale gegevensbestanden. Hierdoor wordt het informatiemonopolie aangetast;
- kennis die ambtenaren van buiten de organisatie verkrijgen direct in de gegevensbestanden ingebracht wordt zodat deze informatie ook voor beleidsvoerder (on-line) sneller en vollediger beschikbaar is. Ook dit tast het informatiemonopolie aan.

Door dergelijke effecten zal de autonomie van de contactambtenaar afnemen. Aanwijzingen hiervoor zijn te vinden in de resultaten van een onderzoek van Maynard-Moody, Musheno, Palumbo & Oliverio (1987). Hierbij wordt een belangrijk onderscheid gemaakt tussen "discretion" (beleidsvrijheid) en "authority" (zeggenschap) van contactambtenaren, waardoor de eerdere definitie wordt gepreciseerd. Beleidsvrijheid wordt door hen gedefinieerd als de "latitude of choice to make decisions about the kind of services or treatment provided to clients". Maynard-Moody et al. vatten beleidsvrijheid, in navolging van Lipsky (1980), op als *inherent* aan de taak van de contactambtenaren. Deze capaciteit kan niet gemakkelijk beheerst of beperkt worden door supervisors. Het is bijvoorbeeld altijd mogelijk dat contactambtenaren besluiten relevante informatie te negeren of niet te gebruiken omtrent het gedrag van de cliënt, wat vaak achteraf moeilijk of niet gecontroleerd kan worden door supervisors.

De definitie van zeggenschap is: "The right to make or participate in the decision-making process about how clients should be treated". Het verschil met beleidsvrijheid is dat het bij zeggenschap gaat om een toegestane vrijheid, het is een recht dat verleend is ("right"). Zeggenschap is niet inherent aan het werk van de contactambtenaar. Zeggenschap kan overgedragen of overgelaten worden aan de contactambtenaar, maar dat is niet noodzakelijk: het is een machtiging. Deze zeggenschap kan twee vormen aannemen:

1. Contactambtenaren kunnen geraadpleegd en betrokken worden bij processen waarbij regels vastgelegd worden over hoe cliënten behandeld dienen te worden. De meningen kunnen dan een directe invloed hebben op de aard van de regels die gevormd worden;
2. Supervisors kunnen aan contactambtenaren het recht verlenen voorgescreven regels op een manier die hun goedgevoelt toe te passen onder bepaalde omstandigheden.

De inherente kwaliteit van beleidsvrijheid van contactambtenaren komt, volgens Maynard-Moody et al., door de structuur van het werk, dat dagelijkse interacties met cliënten vergt. Hierdoor werken zij in situaties die te gecompliceerd zijn om ze in een volledig geprogrammeerde vorm te gieten en die reacties vereisen op de menselijke dimensies van de situatie. Van één kant gezien is beleidsvrijheid een *voorwaarde voor rechtvaardigheid* bij de dienstverlening. Geen enkel stelsel van

regels of procedures kan de variatie in individuele problemen, omstandigheden of behoeften volledig uitschakelen. Het volledig gelijk behandelen van iedereen betekent, vanuit dit perspectief, dat velen oneerlijk behandeld worden. Van een andere kant gezien is beleidsvrijheid ook een *bron van onrechtvaardigheid*. Bijvoorbeeld wanneer op grond van bepaalde vooroordelen van de contactambtenaar cliënten gestereotypeerd worden en zo een niet terechte ongelijke behandeling plaatsvindt.

Beleidsvrijheid heeft dus zowel negatieve als positieve effecten op dienstverlening. Maynard-Moody et al. constateren dat door sommige onderzoekers en auteurs beleidsvrijheid als een probleem wordt opgevat en door andere als een voordeel. Zo stellen zij vast dat dominante democratiserings- en bureaucratiseringstheorieën onderbouwd zijn met het Weberiaanse voorstel van hiërarchische beheersing. Dit voorstel houdt in dat "street-level" bureaucraten verantwoording schuldig zijn aan management en hogere ambtenaren, die op hun beurt weer verantwoording schuldig zijn aan gekozen bestuurders. Beleidsvrijheid op "street-level" niveau doorbreekt deze theoretische schakeling van verantwoording en is een uitzondering op gevestigde theorieën over de machtsverdeling in grote organisaties, aldus Maynard-Moody et al. (zie ook Handler, 1986). Aanhangers van dit gezichtspunt op het bureaucratische, Weberiaanse, ideaal zien beleidsvrijheid als een probleem: de aanwezigheid van beleidsvrijheid duidt op onvoldoende beheersing en controle. Vanuit dit gezichtspunt is de oplossing een zo sterk mogelijke reductie van beleidsvrijheid door "greater hierarchical control and an internal system of law built upon administrative rule making, increased supervision, information systems, performance measures, and sanctions or incentives" (Maynard-Moody et al. 1987, p. 4).

Maynard-Moody et al. zien echter beleidsvrijheid niet als een probleem dat bestreden moet worden op de hierboven geschetste manier. Zij betogen, op grond van onderzoek van onder anderen Brown (1981) en Lipsky (1980), dat pogingen om beleidsvrijheid in te perken door de bureaucratische rationaliteit te verhogen niet resulteren in een verhoogde organisationele beheersing van "street-level employees". In plaats daarvan leveren dergelijke pogingen een verdere breuk op tussen de contactambtenaren en hun managers. Een toename van bureaucratische beheersing kan er toe leiden dat beslissingen op "street-level" niveau geheel uit het zicht van de managers verdwijnen of kan andere dysfunctionele gevolgen hebben voor het uit te voeren beleid. Maynard-Moody et al. brengen naar voren dat het conflict tussen de noodzaak tot verantwoording en het bestaan van beleidsvrijheid afneemt naarmate contactambtenaren macht en zeggenschap gegeven wordt of gegeven is over het uit te voeren beleid. Om dit aan te tonen deden zij een uitgebreid onderzoek bij reclasseringsambtenaren van in hoge mate generationaliseerde bureaucratieën en gedecentraliseerde, minder bureaucratische organisaties. De resultaten van het onderzoek van Maynard-Moody et al. bevestigen hun uitgangspunt en geven aan dat:

- a. er een gelijke mate van beleidsvrijheid is in de gedecentraliseerde, minder bureaucratische dienstverleningsorganisaties en in de in hoge mate generationaliseerde bureaucratieën - dit bevestigt Lipsky's (1980) argument dat beleidsvrijheid inherent is aan "street-level work" - en;
- b. dat contactambtenaren in de minder bureaucratische organisaties een

duidelijk hogere mate van zeggenschap hebben, en daardoor meer succesvol zijn in de uitvoering van hun taak (implementatie van beleid).

Het lijkt vooral de zeggenschap ("authority") te zijn die hier van belang is. Het komt overeen met de mate waarin de contactambtenaar "geprogrammeerd" dan wel autonoom is (Thompson, 1973), oftewel hoe strikt de S.O.P. ("standard operating procedure") van de contactambtenaar is (Jones & Thibaut, 1958). Het is ook vooral het aspect van de zeggenschap, eigen gezag en verantwoordelijkheid, dat aangetast wordt wanneer informatisering inwerkt op de factoren van beleidsvrijheid zoals geformuleerd door Ringeling (1978). Illustraties hiervoor vinden we bij Grimmer, Jungesblut & Schäfer (1986) die, naar aanleiding van onderzoek naar de rationalisering van de belastingdienst (Brinckmann, Grimmer, Jungesblut, Karlsen, Lenk & Rave, 1981) stelt: "Der Einsatz der EDV-Technik setzt eine Durchprogrammierung der Verwaltungsabläufe über Dienstanwendung mittels Verwaltungsvorschriften voraus.... Die damit verbundene Tendenz, daß mit der Einführung der EDV für den einzelnen Sachbearbeiter noch vorhandene Ermessensspielräume weiter eingeengt oder sogar gänzlich beseitigt werden, erzeugt bei den betroffenen Bürgern Verärgerung.... Konnte vor Einführung dieser Verfahren der Sachbearbeiter aufgrund individueller Fallkenntnis besondere Situationen des Einzelfalles berücksichtigen, war dieser individuelle Kontakt zwischen Sachbearbeitern und Bürgern nach Einführung des EDV-Verfahrens nicht mehr aufrechtzuerhalten." (p. 345).

We vinden hier een eerste aanwijzing dat het kleiner worden van de zeggenschap of autonomie ("Ermessensspielraum") van de contactambtenaar effect kan hebben op de mogelijkheid van de burger zich te laten gelden of invloed uit te oefenen in het interactieproces. Dit zal het onderwerp zijn van de volgende paragraaf waarin onder andere beargumenteerd zal worden dat de "Verärgerung" van de burger kan ontstaan door een vermindering van de invloedspereceptie en de participatiemogelijkheden die als motivatoren gezien kunnen worden voor het leerproces waarbij de cliënt zelfredzaamheid in de bureaucratische relaties verwerft.

In deze paragraaf is ingegaan op de positie van de contactambtenaar gezien vanuit het perspectief van de organisatie. Daarbij is geconstateerd dat een contactambtenaar of "street-level" bureaucaat een grenspositie inneemt met unieke kenmerken die hem onderscheiden van andere ambtenaren of bureaucaaten.

Een aantal factoren, die op deze grenspositie van invloed zijn, is besproken. Daarbij bleek dat vooral die factoren die de handelingsvrijheid, autonomie oftewel de beleidsvrijheid van deze contactambtenaren bepalen of beïnvloeden, van belang zijn. Vastgesteld kan worden dat het dan ook met name deze factoren zijn die van belang zijn indien zij beïnvloed worden door informatisering.

Hierbij dient benadrukt te worden dat dit effect van informatisering op de beleidsvrijheid niet gezien moet worden als een effect van computergebruik *op zich*, maar meer als een effect van onder andere verdergaande standaardisatie en formalisatie, aantasting van het informatiemonopolie, monitoring, etc. *door middel van* het gebruik van computersystemen bij concrete bureaucratische handelingen. Of, zoals Lenk (1980) het omschrijft: "There are reasons to conceive of 'informatization' as a process which is congenial to the growing bureaucratization of social

structures." (p. 193).

In een onderzoek van Arnold, Ten Horn en Roe (1986) komt dit ook naar voren. Zij richtten zich in hun onderzoek naar automatisering in gemeentelijke dienstverlening op automatisering van diensten en activiteiten waarbij directe interactie bestaat tussen ambtenaar en burger. Met name richtten zij zich op de plaats die automatisering inneemt in de beleidsvoering, de invloed op de organisatie en de kwaliteit van de arbeidsplaatsen, en de invloed op aspecten van de dienstverlening. Zij benadrukten dat meerdere factoren van invloed zijn op het functioneren van de organisatie waarvan de technologie er slechts één is. Een belangrijke conclusie is dan ook dat bepaalde veranderingen en verschillen in het functioneren van de organisatie slechts mogelijk waren als gevolg van de nieuwe technische mogelijkheden, maar dat de keuze voor een bepaalde werkwijze of organisatie-structuur uiteindelijk meer bepaald werd door opvattingen die leven bij de leiding dan door de automatisering.

Verder zijn in het onderzoek aanwijzingen te vinden, hoewel deze niet direct geëxpliciteerd zijn, dat computergebruik het ontstaan van routinefuncties, sterkere gebondenheid aan regels, kleinere zelfstandigheid en verarming van functies, kan bevorderen.

3. De bureaucratische competentie van de burger

Het perspectief van de burger in de interactie met de overheid is vrij weinig onderwerp van onderzoek geweest. Over het algemeen beperkt onderzoek zich tot algemene houdingen ten opzichte van overheidsbureaucratieën (zie bijv. Blau & Scott, 1962; Huismans & Siegerist, 1974) die nauwelijks of geen uitsluitel geven over de concrete omgang van de burger met contactambtenaren.

Ook in het eerder genoemde onderzoek van Arnold, Ten Horn en Roe (1986), waar in het kader van de kwaliteit van de dienstverlening ook cliënten werden ondervraagd, bleven de conclusies vrij algemeen. Gevraagd werd hoe cliënten dachten over de diensten zoals hoe tevreden men was met de afhandeling in het algemeen, de snelheid en de houding van de ambtenaar, informatieverstrekking en begrijpelijkheid van de formulieren e.d. Bij de resultaten werd slechts aandacht geschonken aan algemene verschillen tussen de betrokken diensten onderling en was de conclusie dat er slechts marginale verschillen bestonden en dat cliënten over het algemeen redelijk positief waren.

Katz et al (1975) deden een onderzoek naar de tevredenheid van burgers met de responsiviteit van verschillende dienstverlenende organisaties. De resultaten gaven aan dat men minder ontevreden was naarmate de vereisten waaraan men moest voldoen om voor dienstverlening in aanmerking te komen duidelijker bekend waren, en naarmate er sprake was van een uniforme toepassing van dienstverlening. Een vrij algemeen maar toch schijnbaar wetmatig verband tussen tevredenheid van burgers en de bureaucratische normen "universaliteit" en "neutraliteit" kan hierin onderkend worden.

Ander onderzoek is de studie van Fleurke (1982) naar de toegankelijkheid van het openbaar bestuur. Toegankelijkheid werd opgevat als de regeling van het openbaar bestuur op zodanige wijze dat burgers in staat zijn administratieve

beslissingen die voor hun van speciaal belang zijn te beïnvloeden⁵. Als belangrijkste conclusie gold dat de range van onderwerpen die besproken kunnen worden, en die van belang zijn voor het specifieke geval, zo groot mogelijk moet zijn. Dit dient plaats te vinden binnen een sterke contactinstantie, dat wil zeggen een instantie met contactambtenaren met voldoende autoriteit of zeggenschap en voldoende invloed ten aanzien van de besluitvorming. Een redelijke mate van autonomie van een contactorganisatie en van de contactambtenaren is noodzakelijk om de toegankelijkheid van de burger en zijn mogelijkheden tot beïnvloeding te garanderen.

Het al eerder genoemde onderzoek van Filet (1974) is waarschijnlijk een van de meest relevante en tevens een van de weinige dat diepgaand op aspecten van cliënten in de interactie met de overheid ingaat. Ook hierin wordt gevonden dat vergroting van de besluitbevoegdheid van de contactambtenaar en het uitlokken van participatorisch gedrag belangrijke aspecten zijn in de zelfredzaamheid van burgers in bureaucratische contacten. Het grootste belang van deze studie ligt evenwel in het feit dat er gebruik wordt gemaakt van een theoretisch begrippenkader (te zien als een eerste aanzet, aldus Filet) om gedrag van burgers in interactie met de "street-level" bureaucratie te kunnen verklaren.

Onder bureaucratische competentie wordt door Filet (1974) verstaan het in staat zijn tot een adequate waarneming van de situatie en, als het gevolg daarvan, het in staat zijn tot adequate participatiegedragingen bij besluitvormingsprocessen in bureaucratische organisaties. Een burger wordt dus bureaucratisch competent geacht indien deze:

- a. een adequate definitie van de situatie heeft met betrekking tot het doel van de interactie, de manier waarop dit doel bereikt kan worden, de mogelijke uitkomsten van de interactie, zijn/haar rechten en plichten ten aanzien van de te ontvangen diensten, etcetera, en;
- b. de mogelijkheid heeft om op een succesvolle manier het verloop van de interactie op een voor hem/haar gunstige manier te beïnvloeden, door adequaat gedrag te vertonen.

Een zover bekend enige andere definitie is die van Gordon (1975): "Bureaucratic competence is seen here as all those abilities peculiarly related to bureaucratic interactions. Included are such factors as vocabulary, familiarity with forms and documents, knowledge of the possibility of expediting procedures (or cutting red tape), a realization of the importance of tenacity, and the understanding that repetition and the impersonal handling of extremely personal information are often characteristic of bureaucracies. More generally, it includes the sense that rules, although they may be bent or broken, are to be given lipservice respect." (p.198) We zien dat deze laatste definitie vooral betrekking heeft op wat hierboven onder a. genoemd is. Deze laatste definitie voegt dus niets extra's aan de definitie van Filet toe.

In het onderzoek van Filet was de centrale vraag welke voorwaarden en middelen

⁵ Hier lijkt de nadruk te liggen op de bureaucratische norm "specificiteit".

burgers ter beschikking staan om vanuit een situatie van afhankelijkheid⁶ via processen van sociaal leren (bureaucratische socialisatie) tot bureaucratische competentie of zelfredzaamheid in contacten met de overheid te geraken. Bureaucratische competentie, of zelfredzaamheid, wordt opgevat als het in staat zijn tot adequate participatiegedragingen bij besluitvorming in bureaucratische organisaties. Participatie wordt hierbij opgevat als de betrokkenheid van burgers op cognitief, emotioneel en gedragsmatig niveau bij de formele mogelijkheden tot besluitvorming. In het theoretisch kader van Filet zijn vooral twee aspecten van belang: het aspect van de situatiedefinitie (of kennisaspect) en het gedrags- of twel machtsaspect. Deze twee aspecten zijn nauw met elkaar verweven.

Het aspect van de *situatiedefinitie* heeft betrekking op datgene wat herinnerd en geleerd wordt van de interactiesituatie; de betekenisgeving aan de situatie in de zin van selectieve waarneming van de elementen uit de situatie en de houdingen tegenover, de motivatie tot en de weerstanden tegen onderdelen uit deze situatie. Deze cognities zijn ingebed in een bredere context van houdingen, weerstanden, motivaties, e.d. die te maken hebben met sociale contacten. Met behulp van deze bredere context geeft iedere burger betekenis aan zijn situatie. Het heeft betrekking op de mate waarin de cliënt betekenis kan geven aan alles wat de dienst en de ambtenaar in het kader van de besluitvorming in zijn geval kan aanbieden, en de mate waarin de cliënt in staat is handelingen en termen in de juiste ambtelijke verhoudingen tot elkaar te plaatsen en hij het proces van besluitvorming, de relatie van onderdelen daarin en hun opeenvolging begrijpt. Kortweg: het is het structureren van de cliënt van de bureaucratische omgeving zoals die zich aan hem voordoet. Het bestaat uit een samenstel van sterk kennismatige activiteiten als herkennen, betekenis geven en aan elkaar relateren. Als zodanig roept het begrip verbanden op met "sociale perceptie" (Jaspers, 1981) en "sociale motivatie" (Rijsman, 1981). Van belang bij de situatiedefinitie is, in hoeverre er overeenkomst dan wel discrepantie tussen de situatiedefinitie van de cliënt en die van de contactambtenaar is. In hoeverre er intersubjectieve consensus over de situatie is ("a shared psychological meaning of situations", Block & Block, 1981).

Volgens Filet hangt de structurering van het cognitieve veld samen met de structurering van de sociale positie. Naarmate de sociale posities in een sociaal systeem in ongelijke mate deze wijze van sociale structurering kennen, hoe meer de gestructureerde posities macht zullen hebben over de minder gestructureerde posities met wie zij relaties onderhouden in het sociale systeem. Hier komt het tweede aspect naar boven: het gedrags- of machtsaspect. De ambtenaar kent, ten aanzien van de interactiesituatie, een betere sociale structurering dan de cliënt, door het bestaan van een set van voorschrijvende regels en richtlijnen die bij zijn functie horen. Naarmate een burger minder bureaucratisch competent is (minder bureaucratisch gesocialiseerd is), zal de machtsverhouding in de interactie ongelijker zijn, en is de kans op een discrepante situatiedefinitie groter. Naarmate de situatiedefinitie discrepanter is zal de burger minder in staat worden gesteld bureaucratisch gesocialiseerd te raken, zodat een vicieuze cirkel ontstaat. Filet

⁶ Deze situatie van afhankelijkheid, door Lipsky (1980) aangeduid als "semi-voluntary", vinden we ook weer terug in de dimensie "mate van vrijwilligheid van niet-lid (= cliënt)" van Thompson (1973).

vindt in zijn onderzoek hiervoor ook aanwijzingen, met name bij ABW-cliënten met een lage opleiding en laag inkomen.

Filet onderscheidt dan ook twee hoofdgroepen burgers in bureaucratische interactie-relaties samenhangend met de situatie-definitie en de genoemde vicieuze cirkel: de groep waarvan de levensomstandigheden omschreven worden als een toestand van "systematische straf" en de groep in een toestand van "systematische beloning". Het begrip systematische straf moet opgevat worden in een ruime, psychologische zin⁷, die eruit bestaat dat een individu telkens niet kan profiteren, in feitelijke of in subjectieve ervaring, van de door hem toegekende rechten of te verwachten voordelen in het maatschappelijk verkeer, die in het individu leven als behoeften en wensen, waarvan de vervulling verwacht wordt in en door de maatschappij waarin hij leeft. Systematische beloning is het regelmatig bevredigd zien van deze wensen en behoeften.

Het psychologisch en sociaal gevolg van systematische bestraffing is frustratie die zich niet in de eerste plaats manifesteert als agressie, maar als angst en onzekerheid. Deze angst en onzekerheid leidt ertoe dat het individu, met name in een situatie waarin "bestrafing" verwacht kan worden - zoals in ambtelijke contacten - er niet toe komt actief te worden. Activiteit opgevat in de zin van gedragsmatige activiteit (zoals het uitproberen van interactiehandelingen) én in de zin van cognitieve activiteit (zoals het creëren van verwachtingen, doel-middel verbanden of het formuleren van behoeften⁸). Het achterwege blijven van deze activiteiten heeft een zichzelf continuerend effect en leidt tot de vicieuze cirkel omdat het individu hierdoor in de interactie minder aangrijpingspunten heeft waarop hij bijgestuurd kan worden, respectievelijk zich in bureaucratische zin kan ontwikkelen. Hierdoor worden dan zeer beperkte inhouden en gedragspatronen gekend bij het omgaan met overheidsinstanties. Deze beperktheid wordt door Filet opgevat als een soort rigiditeit in gedragsmogelijkheden en situatiedefinities, die weer leidt tot onzekerheid en angst bij nieuwe situaties, zoals (eerste) contacten met bureaucratieën die nieuwe gedragingen en instellingen van het individu eisen.

Het individu in de sociaal zwakkere positie zal dan die reacties verkiezen die hij al kent, en die waarbij hij minder nieuwe en onbekende reacties zal behoeven op te brengen. Hij zal onder andere kennisverwerving, zoals het ontvangen van voorlichting, schuwen omdat dit een voorbeeld is van nieuw, dus angst of onzekerheid opwekkend gedrag binnen een beperkt (rigide) gedragspatroon, terwijl ook de kennis oncomfortabel maakt door haar nieuwe karakter. Illustraties hiervoor kunnen we naar mijn mening vinden onder andere bij Hehmann (1988) en Bürger-Ellerman (1988). Het blijkt dat bij de inzet van nieuwe informatiseringstechnieken bij voorlichting voor de burgers, betreffende informatie ten aanzien van de overheid, hiervan opvallend weinig gebruik wordt gemaakt. Veel projecten, zoals met name in Frankrijk (TELETEL 3V, TELE-INFORMATION, TELEM, CLAIRE) werden stopgezet. Als oorzaken worden onder meer ge-

⁷ Bovendien moet deze onderscheiding in hoofdgroepen niet gezien worden als een strikte scheiding tussen concrete groepen, maar eerder als uiteinden op een continuüm.

⁸ Waardoor minder behoefte aan invloed, informatie en participatie.

noemd: de onzekerheid van bepaalde gebruikers-groepen, een discrepantie tussen de verwachte behoefte aan informatie en de (zwakke) gebruiksgraad van de geleverde informatie, de moeite die men vaak had het probleem te definiëren, en het alleen gebruiken van het informatie-aanbod indien daadwerkelijk contact met een overheidsinstantie gepland was waarbij tot dan toe bestaande informatiebronnen niets minder benut werden.

Behalve de rigiditeit - het niet ontwikkelen van nieuwe gedragswijzen en zelfs het zich wensen terug te trekken uit gedrag en kennis - kan, aldus Filet, tegelijkertijd een ander verdedigingsmechanisme ontstaan om de bedreigende situatie en de psychologische onzekerheid te verminderen: identificatie met de autoriteit of de meer-machtige in de relatie. Hoe groter het vertrouwen in de besluitvormers, of de hen representerende contactambtenaar, hoe minder noodzaak er bestaat voor eigen activiteit en beslissing. Ook hier zal extra voorlichting geen uitkomst bieden. Het vertrouwen en de positieve gevoelens tegenover de ambtenaar worden gebruikt als zelfbescherming tegen de onzekerheid en om zichzelf te ontheffen van het doen van stappen die nodig zijn in een machtsrelatie. Deze processen kunnen versterkt worden als de dienst of de ambtenaar deze beloont, bijvoorbeeld als een dergelijke passieve houding eerder of gemakkelijker een gunstige beschikking oplevert.

De hierboven genoemde vicieuze cirkel sluit aan bij andere gangbare theorieën (Mischel, 1973; Ellis, 1974; Bandura, 1977) dat voor mensen die minder assertief zijn geldt dat negatieve gedachten over een te verrichten handeling tot meer spanning leidt en dat een hoge spanning negatieve invloed heeft op het uitvoeren van de handeling. Faalt men bij het uitvoeren van de handeling dan beïnvloedt dat de beleving en de gedachten over zichzelf in negatieve zin. Dit proces leidt dan vaak tot een vicieuze cirkel: in bepaalde sociale situaties wordt men steeds onzekerder en meer gespannen en krijgt men meer negatieve gedachten over zichzelf, hetgeen vermindering van deze situaties tot gevolg heeft. Omgekeerd geldt dat een persoon, wanneer zijn handeling positieve gevolgen heeft, positieve gedachten krijgt over zichzelf, hetgeen gepaard gaat met gevoelens van tevredenheid.

4. Het verband tussen grensposities en bureaucratische competentie

Zowel aspecten van grensposities als de aspecten die Filet onderkent bij de bureaucratische competentie van de burger kunnen op meer systematische wijze teruggevonden worden in de classificatie van sociale interacties van Jones en Thibaut (1958). Sociale interacties, aldus Jones en Thibaut, kunnen geclassificeerd worden waarbij een onderscheid gemaakt kan worden tussen een formeel criterium - de mate waarin het gedrag van de ene actor contingent is aan het gedrag van de andere actor (het machtsaspect) - en een substantief criterium - in termen van de interpersoonlijke doelen van de participanten.

Ten aanzien van het formeel criterium maken Jones en Thibaut een onderscheid tussen:

- Niet-contingente interacties. Het gedrag van de ene actor is niet bepalend

voor het gedrag van de andere actor. De inhoud van het gedrag van de een is irrelevant voor het optreden van gedragingen van de ander.

- Wederzijds contingente interacties. Het gedrag van de ene actor is afhankelijk van het gedrag van de ander en vice versa.
- Asymmetrisch contingente interacties. Ook hier is het gedrag van een actor (B) afhankelijk van het gedrag van de andere actor (A). A is echter niet, of in mindere mate, afhankelijk van het gedrag van B. Verder is het gedrag van A op een bepaalde manier voorgestructureerd.

Het lijken het derde soort van interacties te zijn die een rol spelen bij "street-level" interacties. Jones en Thibaut maken hierbij een onderscheid tussen een standaard respondent en een variabele respondent. De gedragingen van de *standaard respondent* worden grotendeels bepaald door een zogenaamde S.O.P. ("standard operating procedure"). De S.O.P. definieert het gedrag niet volledig maar beperkt voor een deel de mate van improvisatie of handelingsvrijheid die mogelijk is. Een S.O.P. kan zeer gedetailleerd zijn zodat de response-sequentie nagenoeg geheel gespecificeerd is en het gedrag per definitie nauwelijks beïnvloed wordt door de andere, variabele, actor. De S.O.P. kan ook zodanig zijn dat het gedrag op een veel minder strikte manier ingeperkt is. De standaard respondent is dan slechts beperkt tot een gelimiteerde set gedragscategorieën, zonder dat de gedragsvolgorde gespecificeerd is.

Een *variabele respondent* wordt niet bepaald door een beperkende S.O.P. en staat dan ook veel meer open voor interpersoonlijke invloeden. Verder zal de variabele respondent, indien hij zich bewust is van het feit dat het gedrag van de ander gestuurd wordt door een S.O.P., in eerste instantie gericht zijn op de aanwijzingen die hem kunnen helpen de aard van de S.O.P. te bepalen. De continuïteit en intensiteit van dit monitoring door de variabele respondent zal afhangen van de terugkoppeling over de complexiteit van de S.O.P. van de standaard respondent⁹.

Binnen dit interactietype is de contactambtenaar te kenmerken als een standaard respondent met een S.O.P. die aangeeft in hoeverre er organisationele beheersing is van het gedrag van de contactambtenaar, dat wil zeggen: in hoeverre de contactambtenaar autonoom is of beleidsvrijheid heeft.

De burger is hierbij te kenmerken als de variabele respondent die, afhankelijk van de aard van de "street-level"bureaucratie en de daarmee samenhangende sociale rol van de burger, verschillende, hoewel altijd zwakkere sociale posities bekleedt ten opzichte van de ambtenaar (zie bijvoorbeeld Wirth, 1985, pp 755-758 voor een uitgebreide beschrijving hiervan). Dit sluit aan bij het continuüm van Thompson (1973): de mate van vrijwilligheid waarmee de cliënt aan de interactie deelneemt.

In de substantieve classificatie wordt een aantal *doelen* onderscheiden waarop het contact gericht kan zijn. Met elk van de doelen zijn kenmerkende cognitieve problemen verbonden. Pogingen om deze problemen op te lossen geven aanlei-

⁹ Dit duidt ook weer op het feit dat de meeste concrete bureaucratische kennis in de interactie zelf verkregen wordt.

ding tot het gebruik van zogenaamde inferentiekaders ("inferential sets"). Deze inferentiekaders zijn processen die de aard van cognitieve gevolgtrekkingen ten aanzien van persoonlijke gebeurtenissen aanduiden. Het zijn processen die ten grondslag liggen aan "categorization, the attachment of significance to cues, and the cognitive redintegration of wholes through exposure of their parts". (Jones & Thibaut, 1958, p.153), oftewel processen die aan elementen of aanwijzingen in een bepaalde situatie een specifieke betekenis geven, waardoor de situatie als geheel op een bepaalde manier gedefinieerd wordt. Belangrijke determinanten van dit inferentieproces, naast associatie op grond van vroegere ervaringen, zijn de volgende twee processen:

1. Selectie: de waarnemer geeft niet alleen passief aan alle op hem afkomende aanwijzingen ("cues") een gelijke prioriteit, maar selecteert op een actieve manier die informatie die relevant is voor zijn doel(en) in de interactiesituatie;
2. Transformatie: wanneer selectie van relevante aanwijzingen heeft plaatsgevonden kan, afhankelijk van de interactiecontext, eenzelfde informatie op verschillende wijzen verwerkt worden. Eenzelfde gedrag kan in één context worden afgekeurd, maar in een andere context worden goedgekeurd. Het heeft betrekking op evaluatie van de geselecteerde informatie in het licht van het doel van de interactie.

Drie soorten inferentiekaders worden onderscheiden: een "value-maintenance" inferentiekader, dat gericht is op het behouden of versterken van eigen waarden; een "causal-genetic" inferentiekader, dat gericht is op het zoeken naar oorzaken, en; en een "situation-matching" inferentiekader, dat gericht is op het vergelijken van modelsituaties met werkelijke situaties. Hiermee hangen drie doelen samen, respectievelijk:

1. Vergemakkelijking van het bereiken van een persoonlijk doel. Binnen dit doel worden vier categorieën onderscheiden:
 - Het verwerven van cognitieve helderheid van de gedeelde omgeving;
 - Versterking en ondersteuning van waarden en motieven;
 - Het direct maximaliseren van gunstige sociale reacties;
 - Het bereiken van een uitkomst gelegen buiten de interactie.
2. Determinerende analyse van de persoonlijkheid.
3. Het toepassen van sociale beloningen of sancties.

Het eerste doel en met name de vierde categorie zal over het algemeen dat van de burger zijn. Deze werkt naar een individueel te verwezenlijken doel toe dat de contactambtenaar ("gate-keeper") kan tegenhouden of toestaan. Hierbij is het waarschijnlijk, aldus Jones en Thibaut, dat de burger/cliënt een interactiestrategie zal hebben die bestaat uit het leren van de bronnen van weerstand en toestemming van de ambtenaar. Het cognitieve probleem voor de burger is wat samengevat wordt met de vraag: wat doet hij met betrekking tot mij of voor mij, zodat ik hem benaderen of vermijden wil? Dit geeft aanleiding tot het "value-maintenance" inferentiekader. Hierbij is van belang een toeschrijving van aanzien-

lijke oorzakelijkheid aan de ander (ambtenaar), die hierdoor gezien wordt als op een bepaalde manier verantwoordelijk voor de mee- of tegenwerking die de waarnemer (burger) ondervindt. Ook van belang is hoe effecten van gedrag waargenomen worden. Dit houdt in het inroepen van bepaalde standaarden of normen van evaluatie. Bij de "value-maintenance set" is dat een vergelijking met een norm van persoonlijke of idiosyncratische criteria. De implicatie voor sociale perceptie, inferentie en evaluatie zal zijn dat hoe sterker de behoefte om een bepaald doel te bereiken, hoe meer de "gate-keeper" positief geëvalueerd zal worden als hij tekenen van volgzzaamheid, inschikkelijkheid en toe- of instemming geeft.

Het derde doel zal meestal dat van de contactambtenaar zijn. De actor met dit doel gedraagt zich als vertegenwoordiger van sociale controle door het toepassen van bepaalde beloningen (diensten) of straffen, of door het beoordelen van de juistheid van het gedrag van de ander (cliënt). Het hoofddoel is het vaststellen of het gedrag van de ander overeenkomt met de normen die in de situatie van toepassing zijn. Hierbij is het niet noodzakelijk dat de actor in een autoriteitspositie ten opzichte van de ander zit, of dat de actor daadwerkelijk zelf in de positie zit om beloningen of sancties toe te passen. De actor houdt zich bezig met de geschiktheid van het gedrag van de ander in termen van de algemene normen die van toepassing geacht worden in de gegeven gedragssetting. Hier is sprake van de "situation-matching set". Hierbij is de oorzaak van gedrag min of meer irrelevant voor het inferentieproces, terwijl effecten van gedrag gezien worden in termen van een vergelijking met een gegeneraliseerde norm.

Bovenstaande maakt duidelijk dat de burger en de ambtenaar zich in de interactie kunnen bedienen van onderling verschillende inferentiekaders, en er dus, in Filet's termen, een discrepante situatie-definitie kan bestaan. Verder wordt uit de formele classificatie duidelijk dat hoe strikter de S.O.P. van de contactambtenaar wordt, hoe minder beïnvloedbaar hij wordt, hoe strikter de "situation-matching set" zal worden. Hierdoor wordt de ambtenaar minder in staat gesteld te "subjectiveren" (Snellen, 1986, p.8; 1987).

De belangrijkste taak van de contactambtenaar, en daarmee ook het belangrijkste kenmerk van deze bureaucaat (Prottas, 1979), is het categoriseren van cliënten. Door zijn rol als "boundary actor" en een redelijke mate van autonomie, beschikt deze over de mogelijkheid informatie tot op zekere hoogte te interpreteren (door te subjectiveren), en zich op deze wijze te laten beïnvloeden door de cliënt bij zijn categorisatie. Hierdoor hebben beide actoren in de interactie een bepaalde mate van invloed op het verloop van de interactie. Voor de cliënt betekent dit dat zijn mogelijkheid tot participatie in redelijke mate aanwezig is, zodat hij in staat is bureaucratische competentie te ontwikkelen. De cliënt beïnvloedt hiermee de manier waarop de contactambtenaar hem ziet, en dus de manier waarop deze ambtenaar hem categoriseert.

Indien normen duidelijker gespecificeerd worden door een S.O.P., er een exclusieve toepassing van sancties of beloningen is, en de normen niet van moment tot moment gegenereerd hoeven te worden (maar duidelijker van te voren vastliggen), zal de ambtenaar de "situation-matching set" gemakkelijker vol kunnen houden. Om effectief te participeren in de interactie zal de cliënt dan meer en meer gedwongen zijn de "situation-matching set" over te nemen en van de "value-maintenance set" moeten afzien, dus zijn eigen situatie gaan objectiveren. Dit

vereist echter veel en adequate kennis omtrent de S.O.P. van de contactambtenaar. Filet vond in zijn onderzoek echter juist dat deze voor het grootste gedeelte in de interactie zelf verkregen wordt, met als voorwaarde dat de ambtenaar zich als zodanig opstelt, dus subjectieveert.

Hiermee is een direct verband gelegd tussen de mogelijkheid tot participatie en zelfredzaamheid van de burger en de S.O.P. van de contactambtenaar die diens beleidsvrijheid bepaald. Een striktere S.O.P. maakt de ontwikkeling van bureaucratische competentie moeilijker. Er lijkt dus een empirische relatie te bestaan tussen de (ontwikkeling van) bureaucratische competentie en de beleidsvrijheid van de contactambtenaar.

4. Bureaucratische interacties als sociale interacties: een analytisch model

In deze paragraaf zullen we het voorgaande kort samenvatten en vertalen in een analytisch schema.

Uit het voorgaande bleek dat een contactambtenaar zich bevindt op de grens van de bureaucratische organisatie: daar waar representanten van de organisatie transacties met externe actoren verrichten. Een ambtenaar gaat vanuit een contactpositie (Rozema, Visser & Boekestijn, 1980) om met een cliënt of burger. Een contactpositie is een vorm van een grenspositie ("boundary role" of "boundary spanning role", Adams 1976; Thompson 1962) waarbij de bezetter van die positie voor het sociale systeem waarin hij verkeert het contact met de buitenwereld vormt. In dat contact bevordert deze bezetter de doelstelling van het systeem.

Interacties vanuit contactposities, zoals die tussen burgers en contact-ambtenaren, zijn dyadische sociale interacties te noemen. Sociale interacties zijn te onderscheiden naar de mate waarin het gedrag van elke persoon afhankelijk is van het gedrag van de andere persoon. Op deze manier zijn drie soorten sociale interacties te onderscheiden (Jones & Thibaut, 1958): reciproke contingente interacties, asymmetrisch contingente interacties en non-contingente interacties.

Uit onderzoek (Filet, 1974; zie ook De Jong, 1973; Huismans en Siegerist, 1974; Boekestijn, 1980) - blijkt dat de interacties in meer of mindere mate asymmetrisch contingent zijn. Met name uit het onderzoek van Filet (1974) blijkt dat dit komt omdat a. het gedrag van de ambtenaar meer voorgestructureerd is door regels en richtlijnen dan het gedrag van de burger, en b. burgers in veel gevallen minder bureaucratisch competent zijn als verondersteld zou mogen worden.

De burger bekleedt, afhankelijk van de aard van de "street-level" bureaucratie en de daarmee samenhangende sociale rol van de burger, verschillende maar altijd zwakkere structurele posities ten opzichte van de ambtenaar (zie bijvoorbeeld Wirth, 1985).

In asymmetrisch contingente "face-to-face" interacties is het gedrag van een actor B (burger) afhankelijk is van het gedrag van een actor A (ambtenaar). Het gedrag van de ambtenaar is echter niet, of in mindere mate, afhankelijk van het gedrag van de burger. Bovendien is het gedrag van de ambtenaar op een bepaalde manier voorgestructureerd. Het doel de ambtenaar in een dergelijke interactie is het beoordelen van het gedrag (of aspecten van het gedrag) van de burger: het vaststellen of het gedrag van de burger overeenkomt met normen of criteria die

in de situatie van toepassing zijn. Het doel van de burger in een dergelijke situatie is het bereiken van een voor hem/haar persoonlijk zo gunstig mogelijke uitkomst van de interactie.

De mate van voorstructurering van het gedrag van de ambtenaar bepaalt de mate van asymmetrie van de verhouding tussen de twee actoren: de mate van voorstructurering van het gedrag van de ambtenaar bepaalt de mate waarin de ambtenaar vrijheid van handelen heeft. Dit bepaalt dan de mate van (on)afhankelijkheid van de ambtenaar van het gedrag van de burger, en daarmee de mate van afhankelijkheid van de burger van het gedrag van de ambtenaar.

Er is dus sprake van drie soorten van afhankelijkheid:

1. Afhangelijkheid van het gedrag van de ambtenaar van een voorstructurend principe;
2. Afhangelijkheid van het gedrag van de ambtenaar van het gedrag van de burger;
3. Afhangelijkheid van het gedrag van burger van het gedrag van de ambtenaar.

Tussen 1 en 2 wordt een inverse relatie verondersteld: Hoe sterker het gedrag van de ambtenaar is vastgelegd ("verankerd") door een voorstructurend principe, hoe minder het veranderd kan worden door andere invloeden (bv. het gedrag van de burger). Het gedrag van de ambtenaar wordt dus onafhankelijker van deze andere invloeden. Doordat de burger in deze situatie het gedrag van de ambtenaar minder kan "sturen" impliceert dit dat het gedrag van de burger sterker afhankelijk is van het (voorgestructureerde) gedrag van de ambtenaar. Uit de inverse relatie tussen 1 en 2 volgt dus een eveneens inverse relatie tussen 2 en 3. Zo gezien kan men stellen dat door de mate van voorstructurering van het gedrag van de ambtenaar de mogelijkheid tot beïnvloeding door de burger van de uitkomst van de interactie verminderd wordt¹⁰. Het voorgaande is in een schematisch model weer te geven (zie figuur 2.5).

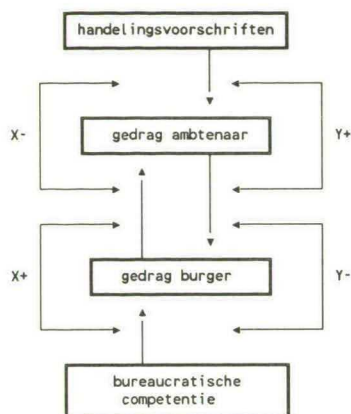
De binnenste pijlen geven de afhankelijkheid van (of: de invloed op) het gedrag aan. Het gedrag van de ambtenaar wordt voor een deel beïnvloed door het gedrag van de burger, en voor een deel door zijn handelingsvoorschriften. De term handelingsvoorschriften (S.O.P.) is ruim op te vatten als het geheel van regels, richtlijnen, procedures en handelingsvoorkeuren die ten grondslag liggen aan het gedrag van de ambtenaar. De handelingsvoorschriften bepalen voor een groot deel de handelingsvrijheid of beleidsvrijheid van de ambtenaar.

Het gedrag van de burger wordt beïnvloed door het gedrag van de ambtenaar en door de mate waarin de burger bureaucratisch competent is.

De lijnen aan de zijkant geven een versterking of verzwakking aan van deze invloeden. Hoe meer bureaucratisch competent een burger is, dat wil zeggen hoe meer in staat tot participatie-gedragingen:

- hoe meer de ambtenaar beïnvloed wordt door het gedrag van de burger (X+), en;

¹⁰ Zie bijvoorbeeld ook de studie van Fleurke (1982).



Figuur 2.5: Schematische weergave van de bureaucratische interactie en de belangrijkste factoren en afhankelijkheden daartussen. Hierbij heeft X betrekking op de invloed van de burger op de ambtenaar, en Y op de invloed van de ambtenaar op de burger. De + en - tekens geven respectievelijk versterking of verzwakking van deze invloed aan.

- hoe minder de burger afhankelijk is van het gedrag van de ambtenaar (Y-).

Aan de andere kant geldt dat wanneer er meer en striktere handelingsvoorschriften zijn voor het gedrag van de ambtenaar, en dus minder beleidsvrijheid:

- des te minder wordt de ambtenaar beïnvloed door het gedrag van de burger (X-), en;
- hoe meer de burger afhankelijk is van het gedrag van de ambtenaar (Y+).

Dit model verbindt de handelingsvoorschriften van de ambtenaar aan de bureaucratische competentie van de burger, door de expliciete formulering van de verschillende afhankelijkheden en hun onderlinge relaties. Onderzoek naar effecten van computergebruik op concrete interacties tussen burgers en contactambtenaren richt zich daarom vooral op effecten hiervan op deze afhankelijkheden. Omdat de computer primair gezien moet worden als het instrumentarium van de contactambtenaar, kan verondersteld worden dat computergebruik het meest direct effecten heeft, via de handelingsvoorschriften, op het gedrag van de ambtenaar, en zo min of meer indirect op het gedrag van de burger.

De vraag welke invloed informatisering op de bureaucratische competentie van de burger heeft, hangt daarom ten nauwste samen met de vraag naar de invloed van informatisering op de beleidsvrijheid, of zeggenschap, van de contactambtenaar. Het onderzoek zal er dan ook op gericht zijn de effecten van informatisering op de procedure, categorisatie en besluitvorming op een concreet niveau te bestuderen en tegelijkertijd de bureaucratische competentie van de burger in die situaties

vast te stellen. De hypothese is dat informatisering het effect zal hebben de interacties verder te standaardiseren en formaliseren waarmee het heft verder uit handen van de contactambtenaar en de cliënt genomen wordt. Informatisering zal in het licht van deze effecten een negatief effect hebben op de toegankelijkheid voor en de bureaucratische competentie van de burger in de interactie.

Verder zal onderzocht worden of informatisering de contactambtenaar in een hogere of lagere status brengt in de organisationele hiërarchie. De vraag is of de contactambtenaar een (computer-) expert wordt met een hogere status ("upgrading" eventueel samengaan met functie-integratie) zodat de machtsverhouding ten opzichte van de burger ongelijker wordt (meer asymmetrisch contingent), óf dat de contactambtenaar in een lagere status komt (downgrading en functieverarming) en hij niet meer dan een codeur wordt met minder kennis- en opleidingseisen en dus minder deskundigheid. In het laatste geval zal er wel een meer gelijke verhouding tussen contactambtenaar en burger bestaan, maar heeft de ambtenaar geen of heel weinig invloed op de besluitvorming en de procedure van de interactie. In dit geval lijkt de interactie meer en meer niet-contingent te worden. In beide gevallen is er een negatief effect op de participatiemogelijkheden van de burger, maar met name in het laatste geval. De hypothese zal dus naar verwachting bij een statusverlaging van de contactambtenaar sterker bevestigd worden.

HOOFDSTUK 3: EEN VOORONDERZOEK

1. Introductie

1.1. Doel van het vooronderzoek

In het voorgaande hoofdstuk zijn, vanuit de literatuur, op een theoretische manier factoren geïdentificeerd die van belang zijn voor de contacten tussen contactambtenaren en burgers. Vervolgens is nagegaan hoe informatisering de factoren kan beïnvloeden, waardoor veranderingen in de aard en het verloop van deze contacten kunnen optreden. We hebben geconcludeerd dat informatisering direct van invloed kan zijn op de handelingsvoorschriften van de contactambtenaar. Indirect heeft dit gevolgen voor de mate waarin de burger van zijn of haar bureaucratische competentie gebruik kan maken. Dit laatste betreft dan met name de mate waarin de burger, oftewel cliënt, de mogelijkheid heeft invloed uit te oefenen op de wijze en het verloop van de contacten.

In de onderhavige studie zijn we met name geïnteresseerd in de concrete contacten tussen *individuele* ambtenaren en burgers en de invloed van informatisering daarop. We willen daarom contacten zoals die zich tussen burgers en ambtenaren afspelen meer in detail beschouwen. Om een beter begrip van concrete contactsituaties, zoals die zich tussen ambtenaren en cliënten afspelen, te verkrijgen, is allereerst een exploratief onderzoek uitgevoerd. Het vooronderzoek heeft het karakter van een sociaal-psychologisch experiment.

Onderzoek door middel van een dergelijk experiment is nuttig omdat op die manier een groot aantal factoren in de hand gehouden kan worden, dat in de werkelijkheid buiten de controle van de onderzoeker ligt. Door in detail de onderzoekssituatie te structureren is het mogelijk de onderzoeksvragen toe te spitsen en eventueel uit te breiden. Een bijkomend voordeel is dat het in het vorige hoofdstuk geformuleerde analytisch model aan een eerste toets onderworpen kan worden.

In dit hoofdstuk worden in detail de opzet, de uitvoering en de resultaten van het vooronderzoek beschreven. In de laatste paragraaf worden de resultaten geïnterpreteerd en worden conclusies voor het verdere onderzoek getrokken.

1.2. De onderzoeksvraag

Het vooronderzoek moet opgevat worden als een *simulatie* van contacten tussen contactambtenaren en burgers. Het is een exploratie naar de mogelijke verschillen tussen situaties waar een computer gebruikt wordt en situaties waar geen computer gebruikt wordt, in asymmetrisch contingente interactie-situaties (zie hoofdstuk 2) die, afgezien van het al dan niet gebruiken van een computer, verder gelijk aan elkaar zijn.

Enkele onderzoeken naar het al dan niet gebruiken van computers bij beoordelingssituaties zijn wel bekend. Het betreft hier met name zogenaamd equivalentie-onderzoek met betrekking tot psychologische tests. Hierbij gaat het om de vraag of met een afname van tests per computer hetzelfde wordt gemeten als met schriftelijke versies. Als voorbeeld kan dienen een onderzoek van Bouman, Luteijn en Schoenmaker (1988) waarin de auteurs melden dat eerder onderzoek

in het geval van persoonlijkheidsvragenlijsten grosso modo in de richting van equivalentie wijst. Ook zijzelf vinden equivalentie tussen schriftelijke en geautomatiseerde afnamen van drie schalen van de NPV (Nederlandse Persoonlijkheidsvragenlijst). Wel geven hun bevindingen aan dat respondenten zich defensiever tonen op de computerversie dan op de schriftelijke versie.

Zij merken verder op dat in deze, en vergelijkbare situaties, de contacten tussen de geteste en de testleider minimaal en indirect zijn, en dat naarmate de testleider een actievere rol dient te spelen bij bepaalde testafnames, de equivalentie met een computerversie meer bedreigd wordt. De interactie tussen cliënt en onderzoeker is dan een variabele van belang. In dit verband noemen zij een onderzoek van Hermans e.a. (1985) die een door de computer gegenereerde set vragen vergeleek met dezelfde vragen die een geroutineerd testleider stelde. Hierbij bleek sprake van non-equivalentie. In het betreffende artikel maken Hermans e.a. ter verklaring een onderscheid tussen persoonlijke interacties en sociale interacties:

"Het begrip persoonlijke interactie verwijst naar de symboliserende relatie die de persoon met zichzelf onderhoudt. In dit proces van symbolisering worden 'innerlijke' ervaringen opgeroepen en worden ervaringen afkomstig van sociale interacties innerlijk bewerkt en verwerkt.".... "De persoonlijke interactie kan als afgeleide worden beschouwd als de relatie tussen de ervaringen van twee personen, voorgesteld als een sociale interactie. Persoon A verplaatst zich in de ervaringen van B en bekijkt vandaar uit zichzelf. Op den duur blijft deze verplaatsing niet beperkt tot het concrete contact. De persoon verplaatst zich in de ander ook als deze niet lijfelijk aanwezig is. De ander speelt dan een rol in zijn 'binnenwereld' en er is sprake van persoonlijke interactie.".... "De persoon interacteert met zichzelf alsof hij een ander is. Het 'verwerken van een ervaring' wordt meestal voorgesteld als een proces dat 'innerlijk' plaatsvindt. We spreken dan van een 'persoonlijke interactie', waarin er een direct contact met de ander wordt verondersteld." (Hermans, 1981).

De persoonlijke interactie heeft het karakter van een interne dialoog. De sociale interactie is de wijze waarop een persoon interacteert met andere personen en heeft het karakter van een externe dialoog. Het onderscheid tussen sociale interactie en persoonlijke interactie is in meer algemene termen aan te duiden met respectievelijk *interpersoonlijke interactie* en *intrapersoonlijke interactie*.

Het lijkt nuttig dit onderscheid aan te houden. Indien men namelijk deze twee soorten van interactie afzet tegen de twee beoordelingssituaties (geen computer, wel computer) zijn er vier situaties te onderscheiden (figuur 3.1).

	INSTRUMENTARIUM	
	papier-en-potlood test/formulier	computer
intrapersoonlijke interactie	I	II
interpersoonlijke interactie	III	IV

Figuur 3.1: Soorten interacties gecombineerd met aard van instrumentarium.

Verschillende situaties kunnen vergeleken worden met betrekking tot wel en geen computergebruik. In de situaties I en II is er sprake van een *directe* confrontatie met het instrumentarium, in de de situaties III en IV van een *indirecte* confrontatie, d.w.z. de confrontatie verloopt via een intermediair (de beoordelaar). Resultaten van dergelijke onderzoeken mogen echter niet zonder meer vergeleken worden. De studie van Hermans (1985) vergelijkt een interpersoonlijke interactie waarbij geen computer gebruikt wordt met een intrapersoonlijke interactie waarbij wel een computer gebruikt wordt (III en II in de figuur). Genoemde equivalentiestudies zoals van Bouman e.a (1988) richten zich op een vergelijking van twee intrapersoonlijke interactie situaties (I en II in de figuur), waarbij in de ene situatie een formulier en in de andere situatie een computerprogramma gebruikt wordt.

In dit vooronderzoek zijn we geïnteresseerd in een nog andere vergelijking. Omdat bureaucratische contacten juist gekenmerkt worden door hun interpersoonlijke karakter dienen we ons te richten op een vergelijking van twee interpersoonlijke interactie situaties waarbij in de ene situatie wél en in de andere situatie géén computer gebruikt wordt (III en IV in de figuur).

In de volgende paragraaf beschrijven we de opzet van de experimentele simulatie. Daarin zullen we de intermediair of beoordelaar in de interpersoonlijke interactie steeds aanduiden met "ambtenaar" en de beoordeelde met "burger". Het doel van het experiment is relevante verschillen op te sporen tussen situaties waar de "ambtenaar" van een formulier gebruik maakt en situaties waarin deze van een computer gebruik maakt. Met het oog op het analytisch kader dat in het vorige hoofdstuk gepresenteerd is, is de vraag die we met het experiment vooral willen beantwoorden of er verschil in invloedsposingen is van de "burger" en de effecten van die invloedsposingen op de uiteindelijke beslissing in of uitkomst van de interactie. Tevens is van belang in hoeverre de invloed van de "ambtenaar" relevant is voor de uitkomst van de interactie.

Gegeven het exploratieve karakter is het natuurlijk ook van belang aandacht te besteden aan mogelijke andere verschillen zoals mogelijke verschillen in het verloop en de tijdsduur van de interacties en mogelijk relevante persoonlijkheidskenmerken van de participanten in het experiment.

2. Onderzoeksopzet

2.1. Operationalisatie

Personen in sociale interactie-situaties zoals burgers die in contact treden met ambtelijke organisaties, bijvoorbeeld sociale diensten, worden beoordeeld door een contactambtenaar op een bepaald gedrag. Dit gedrag wordt voor een groot deel beoordeeld aan de hand van het verbale gedrag van de burger tijdens het contact. Dit verbaal gedrag wordt uitgelokt door de *vragen* die een ambtenaar stelt. De *antwoorden* die de burger geeft worden in een bepaalde *categorie* geplaatst. Aan de hand van de ingevulde categorieën wordt nagegaan of een burger aan bepaalde *criteria* voldoet om voor dienstverlening in aanmerking te komen, bijvoorbeeld voor een aanvraag voor een bepaalde uitkering. De *beslissingsmethode* die de ambtenaar, als *beslissers*, hanteert om tot een oordeel of

uitkomst te komen bestaat, idealiter, uit een door wetten, regels, richtlijnen en voorschriften vastgestelde combinatie van relevante categorieën.

Deze gedetailleerde uiteenzetting van de verschillende stappen die plaatsvinden bij bureaucratische interacties - waarbij burgers door ambtenaren beoordeeld worden op bepaalde criteria waaraan de burger moet voldoen om zijn recht te doen gelden - is bedoeld om de vorm waarin het experiment is gegoten duidelijk te maken. De experimentele situaties moeten immers zo vergelijkbaar mogelijk zijn, zodat mogelijke verschillen tussen experimentele situaties zoveel mogelijk gerelateerd kunnen worden aan het al dan niet gebruiken van een computer.

In het experiment zijn daarom de vragen, de antwoordcategorieën en het criterium in alle situaties gelijk. Ook is er geen verschil in beslissingsmethode, hoewel er natuurlijk verschillen kunnen optreden die gerelateerd zijn aan de precisie en accuratesse (al dan niet door de invloed van de "burger" op de "ambtenaar") waarmee dit gebeurt. Het wezenlijke verschil tussen de experimentele condities bestaat daarin dat zonder het gebruik van de computer de "ambtenaar" volgens een voorgegeven methode de uitkomst berekent, en met gebruik van de computer het computerprogramma volgens dezelfde methode de uitkomst berekent.

Ten behoeve van het experiment zijn negenentwintig criteriumvragen geformuleerd. Het zijn vragen (items) die betrekking hebben op ambtenaren en ambtelijke organisaties. De items vragen onder andere naar de houding van de proefpersonen ten aanzien van ambtenaren en ambtelijke organisaties, naar hun gedrag in bureaucratische interacties, en naar hun meningen omtrent het gedrag van ambtenaren (zie bijlage 1). De items zijn afgeleid van enkele vragen die Filet (1974) gebruikte in zijn onderzoek.

Bij elk item horen vijf antwoordcategorieën. Elk antwoord dat een "burger" geeft op een vraag die een "ambtenaar" hem of haar stelt, dient de "ambtenaar" onder te brengen in één van vijf mogelijke antwoordcategorieën. De categorieën zijn genoemd "zelden", "soms", "ongeveer in de helft van de gevallen", "meestal wel" en "bijna altijd"¹¹ met respectievelijk de waarden 1, 2, 3, 4 en 5.

Naast een schriftelijke versie is ook een computerversie van de vragen geconstrueerd. Deze laatste versie is genoemd Bureaucratic Index Assessment Program (B.I.A.P.). B.I.A.P. is een menugestuurd programma. De items verschijnen in een vaste volgorde op het scherm. Deze volgorde is hetzelfde als de volgorde van de vragen op het formulier.

Deze negenentwintig vragen tezamen worden beschouwd als een schaal, die verder gemakshalve aangeduid zal worden met "Bureaucratische Index". Aan "ambtenaren" en "burgers" werd verteld dat deze index de mate van bureaucratisch realisme weerspiegelt. In werkelijkheid is dit echter geen bestaande maat en is de index speciaal voor dit experiment ontworpen. De beoordeling op de Bureaucratische Index is de eigenlijke experimentele variabele (formulier versus computer).

De score naar aanleiding van de antwoorden op de negenentwintig vragen wordt

¹¹ Bij één vraag werden de categorieën, door de aard van de vraag, genoemd: "zelden", "soms", "enigszins vaak", "behoorlijk vaak" en "heel vaak".

als volgt berekend. Van achttien vragen, of items, werd bepaald dat zij een positieve bijdrage aan de index leverden. Dit wil zeggen dat een hogere score op een van deze achttien items positief bijdraagt aan de totaalscore. Van de overige elf vragen werd bepaald dat zij een negatieve bijdrage leverden aan de totaalscore. De achttien positieve en de elf negatieve items waren min of meer willekeurig gekozen, op grond van een globale a priori indruk dat de achttien items aan de ene kant en elf items aan de andere kant mogelijk een negatieve samenhang met elkaar zouden kunnen hebben. Hiervoor was echter geen verdere empirische basis. Deze formule werd gebruikt om te voorkomen dat een hogere score op elke vraag automatisch tot een hogere totaalscore zou leiden, en omdat op deze wijze min of meer willekeurige uitkomsten van de interactie gecreëerd werden.

De som van de scores op de elf negatieve items wordt daarom afgetrokken van de som van de scores op de achttien positieve items. Bij dit getal wordt vervolgens een constante van 37 opgeteld, zodat de laagst mogelijke score op de Bureaucratische Index 0 is en de hoogst mogelijke score 116.

De waardering van de score is de uitkomst van de interactie. Scores binnen de range 116-96 vallen in de categorie GOED, binnen de range 95-76 in de categorie VOLDOENDE, binnen de range 75-51 in de categorie MATIG, en binnen de range 50-0 in de categorie ONVOLDOENDE.

De afname van de Bureaucratische Index is nu als volgt. In de situatie zonder computer leest de "ambtenaar" de vragen af van een formulier, kruist na elk antwoord van de "burger" een antwoordcategorie op het formulier aan totdat alle negenentwintig vragen, in een vaste volgorde, zijn doorlopen. De "ambtenaar" berekent vervolgens de score volgens de boven beschreven methode en bepaalt tenslotte aan de hand van deze score de uitkomst. In de situatie met de computer leest de "ambtenaar" de vragen van het scherm, en tikt de juiste antwoordcategorieën in, totdat het computerprogramma doorlopen is. De score en de uitkomst worden dan automatisch door het programma berekend en verschijnen op het scherm. In beide situaties (met formulier en met computer) deelt de "ambtenaar" de uitkomst aan het eind van elke interactie aan de "burger" mee.

2.2. Procedure

Van belang was dat de te beoordelen proefpersoon een zo hoog mogelijke score (een zo gunstig mogelijke uitkomst) poogde te behalen. Om dit te bewerkstelligen én om te voorkomen dat kennis van het werkelijke doel van het experiment de resultaten zou beïnvloeden, werd een *mantelverhaal* verzonnen. Aan de proefpersonen werd verteld dat het onderzoek betrekking had op het vergelijken van twee methoden om de mate van Bureaucratisch Realisme vast te stellen. Bovendien werd verteld dat proefpersonen met een hoge uiteindelijke score op dit (fictieve) kenmerk in aanmerking konden komen voor deelname aan een later uit te voeren hoofdonderzoek waar een behoorlijke financiële vergoeding aan verbonden was. Dit laatste werd in het mantelverhaal opgenomen om de proefpersonen te motiveren een zo hoog mogelijke score te behalen.

Elke "burger" wordt tweemaal beoordeeld: eenmaal aan de hand van een formulier en eenmaal met behulp van een personal computer. In beide experimentele

condities gebeurt dit door dezelfde "ambtenaar". Dit laatste om te voorkomen dat beoordelingen door verschillende "ambtenaren" zelfstandige effecten of verschillen opleveren. Met andere woorden: een mogelijk optredend beoordelaarseffect wordt constant gehouden.

Om te voorkomen dat mogelijke volgorde-effecten de resultaten vertroebelen ondergaat een gedeelte van de "burgers" eerst de beoordeling met het formulier en daarna de beoordeling met de computer. Het andere gedeelte van de "burgers" ondergaat eerst de beoordeling met de computer en daarna de beoordeling met het formulier.

Elke interactie tussen een "ambtenaar" en een "burger" worden op video vastgelegd. Deze opnamen zijn noodzakelijk om beïnvloedings- of onderhandelingsgedrag tijdens de interacties te kunnen onderkennen, en bovendien om het verloop in algemene zin van de interacties te kunnen beoordelen en beschrijven.

2.3. Persoonlijkheidskenmerken

In het experiment wordt rekening gehouden met bepaalde persoonlijkheidskenmerken die het verloop en de uitkomst van de interacties mogelijk kunnen beïnvloeden. Met name kenmerken die in verband staan met sociale situaties. In sociale situaties kunnen mensen verschillen met betrekking tot assertiviteit en verlegenheid. Eén veronderstelling is dat cognities in sociale situaties, gedachten over de omgang met anderen, van invloed zijn op (sub)assertief gedrag. Een vragenlijst die hierop betrekking heeft is de Sociale Cognitielijst (Van Kamp & Klip, 1981). De Sociale Cognitielijst is opgezet vanuit het idee dat (sub)assertief gedrag wordt beïnvloed door: verwachtingen die mensen hebben ten aanzien van de effectiviteit van hun sociale gedrag; eisen die mensen aan zichzelf stellen in sociale situaties; zelfwaardering in verband met interpersoonlijke situaties.

De Sociale Cognitie-lijst meet de mate van negatieve, irrationele gedachten ten aanzien van sociale situaties en kan als verklaring dienen voor het optreden van (sub)assertief gedrag.

Verder wordt gebruikt de Nederlandse machiavellisme-schaal (Vleeming, 1976). Het verschil tussen personen die hoog en personen die laag op deze schaal scoren, zo blijkt uit studies (Christie & Geis, 1970), is respectievelijk: de weerstand tegen versus de gevoeligheid voor sociale beïnvloeding; de oriëntatie ten opzichte van cognities versus die ten opzichte van personen, en; het beginnen en controleren van structuren versus het accepteren en volgen van structuren.

Deze verschillen vertonen een interactie met bepaalde situationele variabelen, in die zin dat mensen die hoog scoren op deze schaal meer en succesvoller manipuleren indien er sprake is van een "face-to-face" interactie, er ruimte is voor improvisatie en, er sprake is van het opwekken van irrelevant affect;

De invloed van mogelijk voorkomende machiavellistische persoonlijkheidseigenschappen bij beoordelaars (zie Waldert-Lauth & Scherer, 1983, pp.319), zowel als bij de beoordeelde zouden de onderzoeksresultaten dus kunnen beïnvloeden.

2.4. Proefpersonen

De "burgers" waren een groep bejaarde bewoners van aanleunwoningen.

Van de directeur van een bejaardencentrum in Tilburg werd een lijst verkregen van zesentwintig bewoners van de aanleunwoningen die in principe in aanmerking kwamen om aan het onderzoek mee te werken. Aan deze personen werd een brief gestuurd, begeleid door een schrijven van de directeur, waarin het verzoek werd gedaan mee te werken aan het onderzoek. In het kort werd uitgelegd wat het doel en de procedure van het onderzoek was. Tevens werd in de brief in het kort het mantelverhaal gepresenteerd.

Nadat er vanuit gegaan was dat iedereen de brief ontvangen had werden de personen persoonlijk benaderd, wat in de brief ook aangekondigd was. Bij dit bezoek werd de brief toegelicht en aan de personen gevraagd of men mee wilde werken. Indien dit zo was werden afspraken gemaakt om op twee achtereenvolgende maandagen te verschijnen in de ontspanningsruimte van het bejaardencentrum, waar het onderzoek zou plaatsvinden. Tevens werd de machiavellisme-schaal en de Sociale Cognitielijst ter invulling achtergelaten.

Veertien van de zesentwintig personen deden niet mee aan het onderzoek omdat men zich daar fysiek niet toe in staat achtte, omdat men in de periode waarin het onderzoek zou plaatsvinden niet aanwezig zou zijn, of omdat bij herhaalde bezoeken de personen niet aanwezig bleken te zijn. In een later stadium viel nog een persoon af wegens ziekte zodat het totaal op elf personen kwam. De leeftijd varieerde van achtenzestig tot zesentachtig jaar (gemiddelde leeftijd: 77 jaar). Onder hen waren vier mannen en zeven vrouwen.

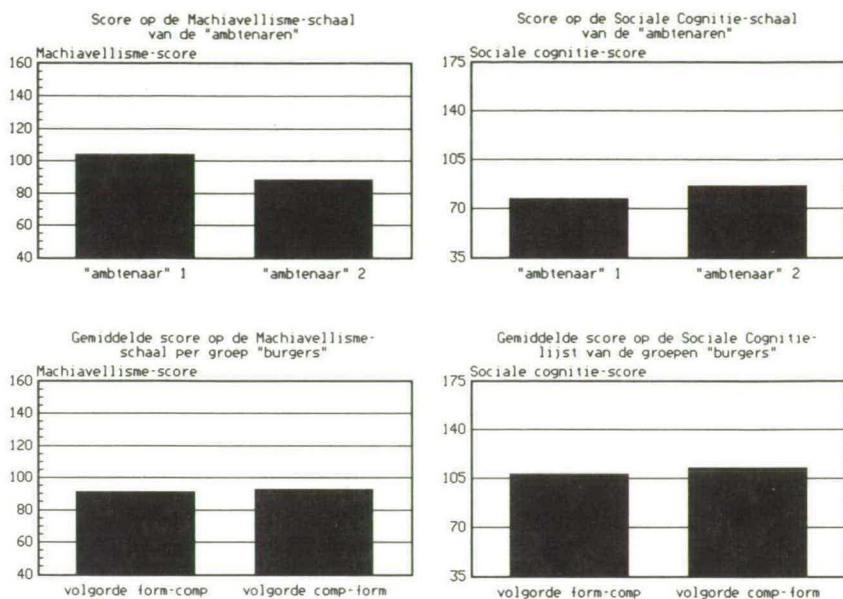
De rol van "ambtenaar" werd gespeeld door twee mannelijke studenten van vooraan in de twintig. Hun medewerking vond plaats in het kader van een student-assistentschap. Ook zij werden in de veronderstelling gebracht dat het doel van het onderzoek was om twee versies van eenzelfde schaal (de Bureaucratische Index) met elkaar te vergelijken.

3. Resultaten

3.1. Persoonlijkheidskenmerken

In dit vooronderzoek zijn zowel bij "ambtenaren" als bij de "burgers" twee persoonlijkheidskenmerken gemeten: de mate van (sub)assertiviteit, gemeten met de Sociale Cognitie-lijst, en; de mate waarin men machiavellistisch georiënteerd is, gemeten met de nederlandse versie van de machiavellisme-schaal. In figuur 3.2 staan de resultaten van deze metingen weergegeven. In deze en volgende figuren betekent volgorde form-comp dat dit de groep "burgers" is die eerst met het formulier en daarna met de computer beoordeeld werden en volgorde comp-form dat deze groep "burgers" eerst met de computer en daarna met het formulier beoordeeld werden.

Bij de Sociale Cognitielijst is de veronderstelling (Kamp & Klip, 1981) dat verlegen mensen een lage verwachting hebben over de effectiviteit van hun sociale gedrag, veel eisen aan zichzelf stellen in sociale situaties en een lage zelfwaardering hebben met betrekking tot interpersoonlijke situaties. Verlegen mensen zullen daarom hoog scoren op de Sociale Cognitielijst.



Figuur 3.2: Scores op de persoonlijkheidsvragenlijsten van de groepen "burgers" en van de "ambtenaren".

In vergelijking met resultaten uit andere studies (Kamp & Klip, 1981; Meijgaard et al, 1987)) scoren de "burgers" tamelijk hoog op de Sociale Cognitielijst en kunnen aangeduid worden als verlegen mensen. We moeten hierbij wel bedenken dat in deze vorige studies de normering van de Sociale Cognitielijst gebaseerd is op een beperkt aantal mensen, die bovendien veel jonger waren dan de "burgers" in onze onderzoeksgroep.

Belangrijker is de constatering dat de "burgers" onderling, statistisch gezien¹², niet verschillen: de "burgers" zijn allemaal ongeveer in gelijke mate verlegen. De "ambtenaren" zijn, wat leeftijdsgroep betreft, beter te vergelijken met de resultaten uit de genoemde eerdere studies. Zij hebben een mate van verlegenheid die overeenkomt met willekeurige, doorsnee personen.

¹² Hier en in hierna volgende toetsen op verschillen tussen gemiddelden is, gezien het relatief klein aantal proefpersonen, gebruik gemaakt van t-toetsen voor inferenties t.a.v. verschillen tussen gemiddelden voor kleine steekproeven (Hays, 1978, 408-409). Deze t-toets geeft aan dat de gemiddelde scores van de twee groepen "burgers" op de Sociale Cognitie-lijst niet significant verschillen.

Personen die hoog scoren op de machiavellisme-schaal van Vleeming (1976) zijn minder, of weinig, gevoelig voor sociale beïnvloeding en verzetten zich daar ook meer tegen. Verder richten zij zich in sociale interacties minder op de specifieke persoon die zij tegenover zich vinden en meer op het doel en het nut van de interactie. Daarbij, of daarom, zijn zij meer geneigd bepaalde structuren, zoals de structuur in het verloop van sociale interacties, zelf in de hand te houden en te sturen en minder geneigd dergelijke structuren te accepteren en te volgen.

De "burgers" in dit experiment blijken een tamelijk gemiddelde mate van machiavellisme te hebben. Tussen de groepen "burgers" zijn de verschillen niet statistisch significant. Zij zijn noch erg manipulatief georiënteerd noch bijzonder meegaand. De scores van de "burgers" op de machiavellisme-schaal komen redelijk goed overeen met de gemiddelde score die ook Vleeming (1976) in zijn onderzoek vond.

Ditzelfde geldt ook voor één van de twee "ambtenaren". De ander echter blijkt in wat hogere mate machiavellistisch georiënteerd te zijn. Verderop zullen we zien dat dit ook naar voren komt in de wijze waarop de interacties met deze laatste "ambtenaar" verlopen.

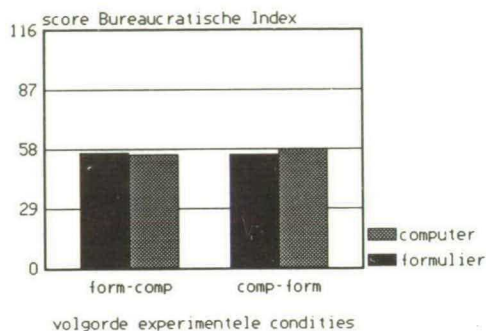
Samengevat kunnen we constateren dat de "burgers" blijkbaar wat meer verlegen zijn dan de "ambtenaren" en dat één van de ambtenaren meer machiavellistisch ingesteld is dan de andere "ambtenaar" én de "burgers".

3.2. Uitkomsten van de interacties

Na elke interactie tussen een "ambtenaar" en een "burger" werd de Bureaucratische Index van de "burger" berekend. Deze berekeningen leverden scores op die in de situaties met formulier varieerden van 45 tot 68, en in de situaties met de computer van 45 tot 62. Alle scores liggen vrij dicht bij het schaal midden (58). Gemiddeld zijn de scores op de Bureaucratische Index voor zowel de situatie met het formulier als de situatie met de computer gelijk, namelijk 56. Wanneer de groepen "burgers" onderscheiden worden naar de volgorde waarin zij de experimentele condities ondergingen zien we ook nauwelijks verschil (zie figuur 3.3; zie eventueel ook bijlage 2, tabel 1).

In het experiment werden de scores telkens genormeerd, dat wil zeggen dat bepaald werd of de score "onvoldoende", "matig", "voldoende" of "goed" was. De reden hiervoor was de "burgers" te motiveren in de tweede interactie een betere normering te krijgen. Uit de video-beelden en uit persoonlijke gesprekken van de onderzoeker met de "burgers" blijkt dat men hiervoor ook moeite deed (verderop in deze paragraaf wordt hier verder op ingegaan). Alle scores bleken "onvoldoende" of "matig" te zijn, in beide experimentele condities.

Drie van de elf "burgers" slaagden erin in de tweede interactie een andere normering te krijgen. In de groep die eerst de conditie met het formulier ondergingen waren dit twee "burgers". Een van deze twee kreeg in de eerste conditie met het formulier de uitkomst "matig" en in de tweede conditie met de computer de uitkomst "onvoldoende". Bij de tweede in deze groep was dit juist andersom. In de groep die eerst de conditie met de computer onderging en daarna de conditie met het formulier was er één "burger" die een andere normering kreeg. In de eerste conditie was dit "matig", in de tweede conditie "onvoldoende". Alle overige "burgers" kregen in beide experimentele condities dezelfde normering.



Figuur 3.3: Gemiddelde score op de Bureaucratische Index per experimentele conditie (met formulier of met computer) en per groep (volgorde formulier-computer, of volgorde computer-formulier).

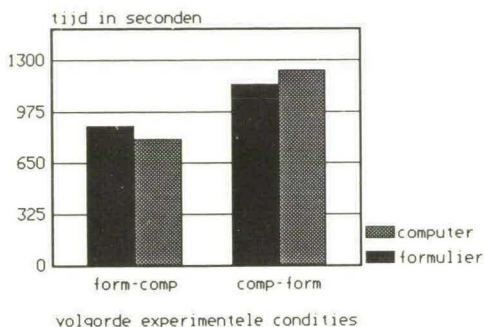
We zien dat alle uitkomsten vrij dicht bij elkaar liggen. De verschillen tussen de experimentele condities én tussen de twee groepen die de experimentele condities in een verschillende volgorde ondergingen, zijn klein en statistisch niet significant. Wanneer we er echter rekening mee houden dat de berekening van de score op de Bureaucratische Index op tamelijk willekeurige wijze tot stand komt, omdat deze index in feite geen werkelijk kenmerk weerspiegelt, ligt het voor de hand het verloop van de interactie gedetailleerder te bekijken. Met name omdat bepaalde items als positief en andere als negatief voor de Bureaucratische Index zijn opgevat, dient aan de afzonderlijke items aandacht besteed te worden. Het is namelijk mogelijk dat een "burger" een ongeveer gelijke eindscore op de Bureaucratische Index behaalt in beide experimentele condities, terwijl op de negatieve en positieve items in beide condities heel anders gereageerd is. Dit wil zeggen dat een geheel andere combinatie van antwoordcategorieën een zelfde eindresultaat kan opleveren. Zo kan bijvoorbeeld een "burger" een lage uitkomst in beide condities behalen, die in de ene conditie te wijten is aan het feit dat de "burger" zeer laag op de positieve items antwoordt en gemiddeld op de negatieve, en in de andere conditie aan het feit dat de "burger" zeer hoog op de negatieve items reageert en gemiddeld op de positieve.

Allereerst kijken we echter in de volgende paragraaf naar het verloop van de interacties in algemene zin, dat wil zeggen naar de tijdsduur van de interacties en de indrukken van de houding van de "burgers" en "ambtenaren" tijdens de interacties.

3.3. Verloop van de interacties

De duur van de interacties was gemiddeld per persoon ongeveer 16 minuten (960 seconden), zowel voor de conditie met het formulier als de conditie met de computer (resp. 979 seconden en 959 seconden). Tussen deze twee gemiddelden

is geen significant verschil¹³. Wanneer we onderscheid maken tussen de groepen "burgers" in termen van volgorde van de experimentele condities zien we wel verschillen (figuur 3.4; zie eventueel ook bijlage 2, tabel 2).



Figuur 3.4: Gemiddelde duur per interactie in seconden per experimentele conditie en per groep "burgers".

De interacties bij de groep "burgers" die eerst met het formulier en daarna met de computer werden beoordeeld duurden in beide gevallen ongeveer 14 minuten (respectievelijk 883 seconden en 802 seconden). Echter, de duur van de interacties voor de groep die eerst de experimentele conditie met de computer onderging en daarna de experimentele conditie met het formulier was in beide gevallen ongeveer 20 minuten (respectievelijk 1234 seconden en 1147 seconden).

De verschillen binnen de groepen zijn niet statistisch significant maar tussen de groepen wel, zowel wat betreft de conditie met het formulier als wat betreft de conditie met de computer (de t-waarde is respectievelijk -2,49 ($p < .05$) en -4,93 ($p < .01$). De interacties van de groep die eerst met de computer en daarna met het formulier beoordeeld werden duren duidelijk langer dan de interacties van de groep die eerst met het formulier en daarna met de computer beoordeeld werden. Bovendien valt op dat het verschil tussen de twee groepen wat betreft de gemiddelde duur van de interactie groter is in de conditie met de computer dan in de conditie met het formulier.

Wanneer we de tijdsvolgorde van de experimentele condities in ogenschouw nemen dan kunnen we constateren dat in beide groepen de eerste conditie het langste duurde. Er is een afname van tijdsduur in de tweede conditie ten opzichte van de eerste van ongeveer 9% voor de groep die het eerst met het formulier beoordeeld werd en van ongeveer 11% voor de groep die het eerst met de

¹³ Omdat het hier gaat om scores op dezelfde maat van dezelfde personen onder verschillende experimentele condities is hier de t-toets voor herhaalde metingen (t-paired) toegepast (zie bijv. Hayes, 1978).

computer beoordeeld werd. Dit kunnen we het effect van de ervaring noemen: bij de tweede keer weet men beter hoe de situatie eruit ziet dan de eerste keer. Anders gezegd: bij de tweede keer is men beter op de hoogte van de procedure dan de eerste keer, waardoor het verloop vlotter is.

De constatering dat de interacties van de groep "burgers" die als eerste met het formulier beoordeeld werden en daarna met de computer duidelijk korter duurden dan de andere groep "burgers", kan als volgt verklaard worden. Uit de videobeelden wordt duidelijk dat dit voornamelijk ligt aan de "ambtenaar". Hieronder volgt een korte impressie met betrekking tot de "ambtenaren", die gemaakt werd bij het bekijken van de videobeelden. "Ambtenaar 1" beoordeelde de groep "burgers" eerst met het formulier en daarna met de computer:

"Ambtenaar 1" komt vooral in de situatie met de computer ongeduldiger over, alsof hij geen tijd wil verliezen, en sneller een beslissing wil nemen. Vaak interpreteert hij actief en snel het antwoord van de "burger" in termen van de categorie voordat de "burger" geheel is uitgesproken. Ook bestaat er de indruk dat "ambtenaar 1" de antwoorden vaak niet goed interpreteert doordat hij de vraag te snel wil afwerken. "Ambtenaar 1" lijkt vaak voor de "burger" antwoord te geven. "Ambtenaar 1" praat veel harder en sneller dan "ambtenaar 2". "Ambtenaar 1" is in de situatie met de computer veel explicieter m.b.t. antwoordcategorieën. "Ambtenaar 2" interpreteert antwoorden wat minder snel, vraagt wel vaak "burgers" in termen van de categorieën te antwoorden, maar niet zo dwingend als "ambtenaar 1" (vooral in de conditie met de computer). Bij "ambtenaar 2" is veel meer "onderhandeling" over het juiste antwoord. "Ambtenaar 2" gebruikt in de conditie met het formulier vaker expliciet de antwoordcategorieën dan "ambtenaar 1".

Vaak worden de vragen anders geformuleerd dan ze zijn weergegeven op het formulier. In de conditie met de computer is dit minder. Dit duidt op een eigen interpretatie van de vraag met de anticipatie dat de "burger" met deze eigen interpretatie de vraag beter begrijpt, duidelijker antwoordt, zodat categorisatie van het antwoord ook gemakkelijker is.

Over het algemeen geldt dat een langere interactie betekent dat de "burger" langer aan het woord is: ter ondersteuning, of ter illustratie van het antwoord, een praktijkvoorbeeld, o.i.d. Wel is het zo dat "ambtenaar 1" het antwoord dan vaak al ingetikt heeft, en wacht tot "burger" uitgepraat is om de volgende vraag te antwoorden, terwijl "ambtenaar 2" eerst geheel luistert en dan pas het antwoord intikt. "Ambtenaar 2" lijkt ook meer, op een niet-dwingende manier, de "burgers" te "begeiden" in hun antwoordkeuze, nauwkeurig te vragen welke categorie precies van toepassing is. "Ambtenaar 2" "neemt er de tijd voor". Vaak vraagt "ambtenaar 2" alvorens het antwoord in te tikken of in te vullen nog eens extra of het betreffende antwoord wel goed is.

De "ambtenaar" die de "burgers" eerst met het formulier en daarna met de computer beoordeelde ("ambtenaar 1") is, relatief gezien, wat meer gehaast dan de andere "ambtenaar". Laatstgenoemde "ambtenaar" is rustiger en luistert geduldiger naar de "burgers". We zagen al eerder verschillen in de score op de machiavellisme-schaal van de "ambtenaren": "ambtenaar 1" had een score van 104, "ambtenaar 2" scoorde 88. Het lijkt er sterk op dat dit verschil in score samenhangt met het hierboven beschreven gedragsverschil.

Op grond van de video-opnamen was een nauwkeurige vergelijking van het gedrag van elke "burger" en "ambtenaar" mogelijk¹⁴. Deze beelden geven de

¹⁴ Zie voor een voorbeeld bijlage 3. Hierin is voor een willekeurige "burger" het

volgende indrukken.

Ten eerste neigen de "ambtenaren" over het algemeen met betrekking tot hun vraagstelling in de conditie met de computer explicieter aandacht te schenken aan de antwoordcategorieën dan in de conditie met het formulier. Dat wil zeggen dat de "ambtenaren" bij het gebruik van een computer vaker expliciet van de "burgers" vragen hun antwoord in termen van één van de antwoordcategorieën te formuleren. Wanneer ze een formulier gebruiken interpreteren de "ambtenaren" vaker zelf het antwoord van de "burgers" in termen van de antwoordcategorieën.

Ten tweede valt op dat de computer veel meer het middel- of aandachtspunt is van zowel de "burger" als de "ambtenaar", dan het formulier. Wanneer het formulier gebruikt wordt lijken de actoren meer elkaars aandachtspunt. Met andere woorden: de indruk bestaat dat de computer in de betreffende experimentele conditie een relatief dominante invloed heeft.

Daarbij maken de "burgers" in de conditie waar de computer gebruikt wordt, in vergelijking met de conditie met het formulier, een ietwat meer timide, terughoudender indruk. In de introductie van dit hoofdstuk werd al opgemerkt dat ook in het onderzoek van Bouman, Luteijn en Schoenmaker (1988) een defensievere houding van respondenten naar voren kwam wanneer vragenlijsten met een computer werden afgenomen. In dit laatste onderzoek was er echter sprake van een intrapersoonlijke interactie, en niet een interpersoonlijke interactie, zoals in het hier beschreven experiment.

In de hiernavolgende paragrafen zullen we deze tendensen nader bekijken. Hierbij zullen de items van de Bureaucratische Index grotendeels als afzonderlijke interactiesegmenten beschouwd worden. Dit om de al eerder genoemde reden dat bepaalde items in de berekening van de Bureaucratische Index een positieve bijdrage aan de eindscore leverden en andere items een negatieve bijdrage. Gekeken wordt of er op het niveau van de afzonderlijke vragen of items opvallende verschillen tussen de condities bestaan, of er bepaalde antwoordtendenties te onderkennen zijn die verschillen verklaren, en of dit laatste afhankelijk is van de specifieke inhoud van de items.

3.4. Interactie-segmenten

Om te bepalen of er verschillen tussen de experimentele conditie met het formulier en de conditie met de computer bestaan kan men in principe telkens per "burger" en per item of interactie-element een vergelijking maken tussen de beide experimentele condities. Dit levert dan $11 \text{ "burgers"} \times 29 \text{ items} \times 2 \text{ experimentele condities} = 638 \text{ interactie-momenten}$ op. *De scores per item worden dan opgevat worden als resultaten van onderhandelingen over het antwoord tussen "burger" en "ambtenaar"*. Hierbij kunnen we veronderstellen dat méér onderhandeling plaatsvindt naarmate de interactie-segmenten langer duren.

Om na te gaan hoe de verschillen liggen tussen de scores op gelijke items in verschillende condities is een variantie-analyse uitgevoerd. De wijze waarop deze

verloop van de interacties onder beide experimentele condities geheel uitgescreven.

is uitgevoerd en de resultaten die gevonden zijn, staan uitvoerig beschreven in bijlage 2 (tabel 3). Hier gaan we alleen in op de belangrijkste bevindingen van deze analyse, waarmee nagegaan kan worden welke factoren verantwoordelijk zijn voor verschillen.

Uit de analyse blijkt dat de verschillen niet te maken hebben met de volgorde waarin "burgers" de experimentele condities ondergingen. Tussen de twee groepen "burgers" die elk in een andere volgorde de experimentele condities ondergingen is geen verschil in gemiddelde uitkomst van de interactiesegmenten.

Wel duidelijke verschillen vinden we wanneer de gemiddelde uitkomsten per experimentele conditie vergeleken worden. De analyse geeft aan dat, ongeacht de volgorde waarin de condities ondergaan werden, er duidelijke verschillen tussen de beoordelingssituatie met de computer en de beoordelingssituatie met het formulier zijn.

Bovendien blijkt er een verschil tussen de interactiesegmenten te zijn. Bij bepaalde interactie-segmenten liggen de verschillen anders als bij andere interactie-segmenten. Blijkbaar speelt hierbij de specifieke inhoud van de vragen die in de betreffende interactie-segmenten aan de orde worden gesteld een rol.

In deze paragraaf zullen we ingaan op de verschillen tussen de twee experimentele condities. De invloed van de inhoud van de vragen zullen we in de volgende paragraaf aan de orde stellen.

We kunnen kijken in hoeverre "burgers" in de conditie met het formulier gelijksoortige antwoorden gaven als in de conditie met de computer. Dit kan door voor alle "burgers" de correlatie-coëfficiënt te berekenen tussen de score op een bepaalde vraag in de conditie met het formulier en dezelfde vraag in de conditie met de computer. Voor alle "burgers" zijn voor alle negenentwintig vragen dergelijke correlatie-coëfficiënten berekend (zie eventueel bijlage 2, tabel 4).

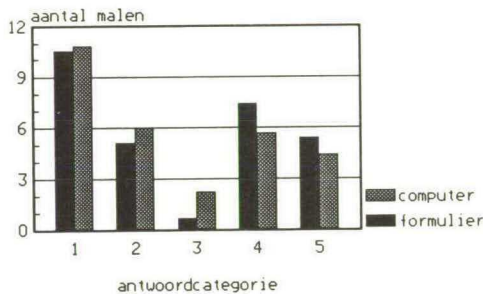
Slechts acht van de negenentwintig items blijken een statistisch significante correlatie-coëfficiënt te hebben. Dit wil zeggen dat bij slechts acht vragen door de "burgers" een gelijksoortig antwoord in beide experimentele condities gegeven werd. Bij de overige items is de coëfficiënt niet significant en in sommige gevallen zelfs negatief. Dit wil zeggen dat op de meeste vragen in de twee condities anders geantwoord werd, of zelfs tegengesteld. Dit is in zoverre opvallend omdat de items van de Bureaucratische Index vragen naar houdingen (attitudes) en meningen omtrent het functioneren van ambtelijke organisaties en oordelen over het eigen handelen in bureaucratische situaties. Een verschil in de weergave van deze attitudes, meningen en oordelen op een zo'n korte termijn - tussen de afname van de eerste en tweede interactie lag een periode van een week - betekent dat een wezenlijk verschil in de beoordelingssituatie moet zijn opgetreden.

De inconsistentie in de antwoorden kan voor een deel verklaard worden vanuit het mantelverhaal. De "burgers" was gezegd dat een hoge score gunstige gevolgen zou kunnen hebben (mogelijke deelname hoofdonderzoek met geldelijke beloning). Als gevolg hiervan zullen de "burgers" gemotiveerd zijn om een zo hoog mogelijke score op de Bureaucratische Index te behalen. Gezien het feit dat de "burgers" bij de eerste ondervraging in de categorieën MATIG en ONVOLDOENDE geplaatst werden, ligt het voor de hand te veronderstellen dat zij getracht hebben het er bij de tweede ondervraging beter vanaf te brengen, met

als gevolg dat items de tweede keer, in een poging een *beter* antwoord te geven, anders beantwoord werden. Met andere woorden: "burgers" hebben duidelijk pogingen ondernomen om invloed uit te oefenen.

We zien iets van deze inconsistentie tevens terug wanneer we kijken naar de tijd die aan elk interactie-segment besteed werd. De correlatie tussen de gemiddelde lengte per interactiesegment in de conditie met het formulier en de conditie met de computer is - hoewel statistisch net niet significant ($p = .08$) - negatief (-.45). Dit betekent dat over het geheel een langere duur van een interactiesegment in de ene conditie samengaat met een kortere duur in de andere en omgekeerd. Overigens is de gemiddelde duur per interactie-segment in beide condities ongeveer gelijk, namelijk 30 seconden (met formulier gemiddeld 29,50 seconden, met computer gemiddeld 30,63 seconden).

Om na te gaan of de hoogte van de gemiddelde score per item iets te maken heeft met de lengte van het betreffende interactie-segment is per conditie de gemiddelde score per item gecorreleerd met de gemiddelde lengte per interactie-segment. Hoewel de correlaties niet zo hoog zijn (met formulier -.21, met computer -.26) blijkt dat er in beide condities een tendens is dat een langere duur samenhangt met een lagere score en vice versa. Dit wil zeggen dat wanneer men langer onderhandelt over het antwoord op een vraag, het antwoord over het algemeen negatiever is of in een lagere categorie terecht komt. Vlotte antwoorden komen over het algemeen in een hogere categorie terecht.



Figuur 3.5: Gemiddeld aantal malen dat men tijdens de interactie elk van de antwoordcategorieën gebruikt, per experimentele conditie (MC = met computer, ZC = zonder computer). De getallen op de horizontale as hebben betrekking op de volgende antwoordcategorieën: 1=bijna nooit; 2=soms; 3=ongeveer in de helft van de gevallen; 4=meestal wel; 5=bijna altijd.

Wanneer we het overall gemiddelde per item in de conditie met het formulier vergelijken met het overall gemiddelde in de conditie met de computer dan blijkt dat in de conditie met het formulier over het algemeen hoger gescoord wordt dan in de conditie met de computer. De uitkomsten per interactie-segment liggen in de formulier-conditie gemiddeld hoger dan in de computer-conditie (zie eventueel bijlage 2, tabel 5). De variantie-analyse gaf aan dat dit verschil tussen de experi-

mentele condities significant was. Dit komt overeen met de in de vorige paragraaf geconstateerde indruk (aan de hand van de videobeelden) dat men geneigd is in de conditie met de computer over het algemeen minder instemmend of terughoudender te antwoorden.

Wanneer we kijken wat de gemiddelde frequentie per antwoordcategorie is blijkt dat antwoorden in de situatie met de computer, in vergelijking met de situatie met het formulier, vaker in de antwoordcategorieën 1, 2 en 3 vallen en minder vaak in de antwoordcategorieën 4 en 5 (zie figuur 3.5). In de formulier-conditie blijken vaker de antwoordcategorieën 4 en 5 gebruikt te worden, en in de computer-conditie vaker de antwoordcategorieën 1, 2 en 3. De antwoorden blijken in de conditie met het formulier meer naar de rechtse extremiteit te trekken dan in de conditie met de computer (zie eventueel bijlage 2, tabel 6).

Meer of minder extreem antwoorden blijkt ook enigszins samen te hangen met de persoonlijkheidskenmerken van de "burgers". In tabel 3.1 staan de correlatiecoëfficiënten weergegeven, die aangeven in hoeverre de hoogte van de score op de persoonlijkheidskenmerken samenhangen met de frequentie waarin bepaalde antwoordcategorieën gebruikt worden.

Tabel 3.1: Samenhangen van frequenties in antwoordcategorieën met de machiavellisme-score (mach) en de Sociale Cognitie-score (SC).

	1	2	ZC 3	4	5	1	2	MC 3	4	5
mach	.59	-.36	-.72	-.48	.30	.55	-.38	-.49	-.34	.10
SC	.31	-.16	-.08	-.49	.28	.25	-.36	-.33	.02	.29

N.B. Vetgedrukt = $p < .05$.

Met betrekking tot de machiavellisme-schaal is te zien dat de buitenste, of extreme, antwoordcategorieën positief correleren met de machiavellisme-score, de middelste antwoordcategorieën negatief. Een hogere mate van machiavellisme betekent dat vaker de extreme antwoordcategorieën (1 of 5) gebruikt worden, en de middelste antwoordcategorieën minder. Bovendien blijkt dit in de situatie met het formulier sterker te zijn dan in de situatie met de computer. Over de oorzaak kunnen we slechts speculeren, maar een machiavellistische oriëntatie heeft mogelijk meer effect bij het gebruik van een formulier dan bij het gebruik van een computer. De reden hiervoor zou kunnen zijn dat in de conditie met de computer, zoals we al eerder constateerden, de "ambtenaar" explicieter van de antwoordcategorieën gebruik maakt en meer sturend lijkt op te treden. De houding van de "burgers" blijkt daarbij terughoudender, wat erop kan duiden dat bij het gebruik van de computer het machiavellisme van de "burger" minder aan bod kan komen.

In mindere mate zien we met betrekking tot Sociale Cognitie ook een neiging om extremere antwoordcategorieën te gebruiken. Een verschil tussen de experimentele condities zien we echter nauwelijks. Wanneer men meer verlegen is komen antwoorden in extremere antwoordcategorieën. Gevoelsmatig lijkt dit tegenstrijdig, omdat men in dat geval juist meer onzekere of vagere antwoorden verwacht. Mogelijk is echter dat in die gevallen de "ambtenaar" als reactie meer initiatieven

ontwikkelt door duidelijke antwoordcategorieën aan te reiken en te gebruiken, in beide experimentele condities.

3.5. De inhoud van de interactiesegmenten

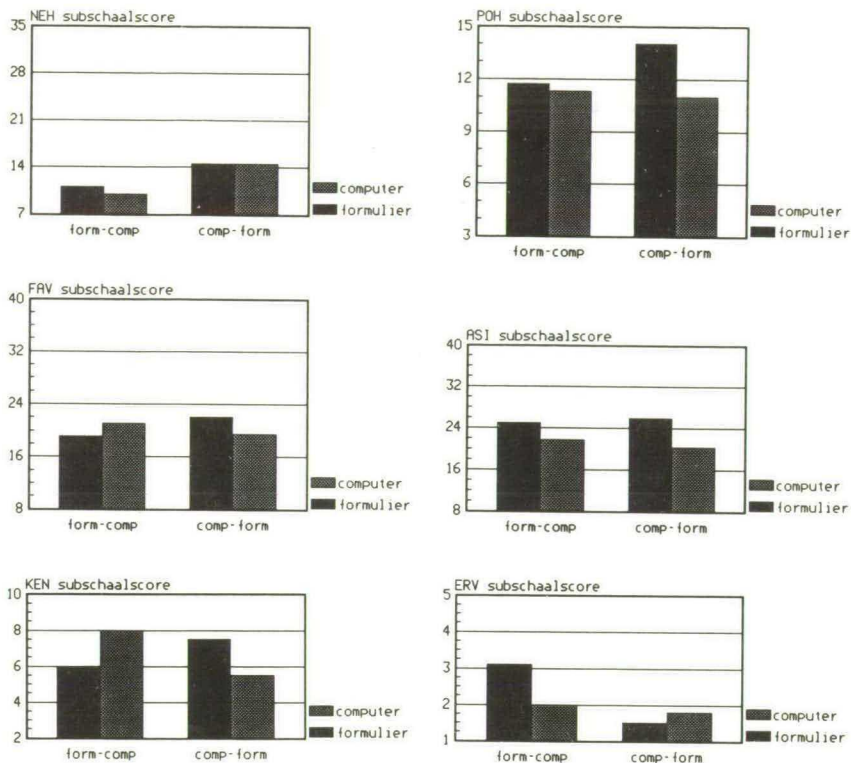
In de vorige paragrafen is op verschillende momenten opgemerkt dat de inhoud van de interactie-segmenten vermoedelijk een rol speelt bij de verschillen die optreden tussen de contactsituaties met een formulier en de contactsituaties met een computer. We kunnen daartoe de items groeperen, door naar de inhoud te kijken. De groepen zijn dan op te vatten als clusters van interactie-segmenten die eenzelfde inhoud hebben¹⁵. We komen dan tot zes categorieën:

- Items die negatieve aspecten van ambtelijke organisaties en ambtenaren aanduiden. Dit zijn de items 4a, 4b, 4c, 4d, 4e, 4f en 10¹⁶. Een hoge score op deze items duidt op een negatieve houding ten aanzien van ambtenaren en ambtelijke organisaties.
- Items die positieve aspecten van ambtenaren tijdens de interactie weerspiegelen. Dit zijn de items 8, 9 en 11.
- Items die aangeven in hoeverre men denkt verschillend behandeld te worden op grond van sexe, leeftijd, opleiding, etc. Dit zijn de items 6a, 6b, 6c, 6d, 6e, 6f, 6g en 16. Deze groep items vraagt naar de mate van favoritisme ofwel particularisme die men aanwezig acht bij ambtenaren en ambtelijke organisaties.
- Items die vragen naar de mate van assertiviteit en invloedspereceptie in ambtelijke, bureaucratische situaties. Dit zijn de items 2, 5, 12, 13, 14, 15, 17 en 18.
- Twee items die gaan over kennis van rechten en procedures (items 3 en 7).
- Tenslotte een item dat vraagt naar de ervaring die men heeft met ambtelijke organisaties (item 1).

In figuur 3.6 zijn de gemiddelde scores per experimentele conditie, per groep items, weergegeven. Om na te gaan in hoeverre de verschillen per subschaal significant zijn t-tests (paired observations) uitgevoerd. Het blijken dan voornamelijk de items of interactiesegmenten te zijn die gaan over de mate van assertiviteit en invloedspereceptie die door de experimentele condities beïnvloed worden (statistisch significant), en wel zodanig dat in de conditie met de computer deze capaciteit systematisch minder hoog wordt ingeschat ($t = 3.18$, $p < .01$). Bij nader inzien zijn deze items ook de enige die vragen naar eigen gedrag (assertiviteit).

¹⁵ Statistische methoden om bijvoorbeeld subschalen te creëren, waarbij betrouwbaarheid en validiteit van deze subschalen vastgesteld worden, zijn hier niet toepasbaar door het te kleine aantal personen in de onderzoeksgroep.

¹⁶ De itemnummers verwijzen naar de vragen van de Bureaucratische Index die weergegeven is in bijlage 1.



Figuur 3.6: Gemiddelde scores op de naar inhoud gegroepeerde items van de Bureaucratische Index. De groep in volgorde formulier-computer is aangegeven met "form-comp", de groep met volgorde computer-formulier met "comp-form". NEH = negatieve houding; POH = positieve houding; FAV = favoritisme/particularisme; ASI = assertiviteit en invloedsperceptie; KEN = kennis; ERV = ervaring.

De andere items, waarbij geen statistisch significante verschillen zijn, hebben betrekking op een oordeel over houding en gedrag van anderen (favoritisme), attitudes (negatieve en positieve houdingen), kennis en ervaring. Het is denkbaar dat het bij zichzelf waargenomen gedrag in het experiment invloed had op het beantwoorden van vragen over eigen interactie-gedrag bij echte bureaucratische organisaties. We kunnen dit zien als een soort "halo-effect". Zoals we zagen, was het (verbale) gedrag van de "burgers" in de experimentele conditie met de computer terughoudender dan in de experimentele conditie met het formulier. We kunnen nagaan of de scores op de verschillende clusters van items samenhangen met de scores op de machiavellisme-schaal en de SC-lijst door de onderlinge correlaties te berekenen (zie tabel 3.2). Het is duidelijk dat geen van de correlaties significant is. Toch gaan we enigszins in op de items die betrekking hebben op het oordeel van de "burgers" over de eigen assertiviteit en invloedsperceptie in

bureaucratische situaties, omdat hierbij een duidelijk verschil in uitkomsten gevonden werd.

Tabel 3.2: Correlaties tussen de naar inhoud gegroepeerde items van de Bureaucratische Index en scores op de machiavellisme-schaal en de Sociale Cognitielijst, per experimentele conditie. NEH = negatieve houding; POH = positieve houding; FAV = favoritisme/particularisme; ASI = assertiviteit en invloedsperceptie; KEN = kennis; ERV = ervaring.

	NEH	POH	FAV	ASI	KEN	ERV
machiavellisme:						
formulier	-.15	-.02	-.36	-.32	.13	.18
computer	-.37	-.40	-.24	-.47	.26	.42
Sociale Cognitie:						
formulier	-.11	-.35	-.04	.10	-.15	-.14
computer	-.18	.18	-.07	.23	-.37	.14

We merken dan op dat ten aanzien van machiavellisme negatieve correlaties bestaan. Ten aanzien van de SC is het verband positief en minder sterk. Een hogere machiavellisme-score betekent een lagere uitkomst op de betreffende interactiesegmenten (en vice versa). Bovendien is dit verband in de conditie met de computer sterker dan in de conditie met het formulier. Dit is opmerkelijk aangezien men zou verwachten dat personen die hoog scoren op het kenmerk machiavellisme zichzelf ook assertiever zouden inschatten en meer invloedsmogelijkheden zien. Het tegendeel lijkt het geval. Speculerend zouden we kunnen veronderstellen dat sterker machiavellistisch georiënteerde "burgers" meer letten op invloedsmogelijkheden en assertiviteit. Mogelijk zijn zij zich er meer van bewust wanneer er minder invloedsmogelijkheden zijn, waardoor ook assertief gedrag weinig nut heeft. Dat dit verband tussen machiavellisme en uitkomst in de experimentele conditie met de computer sterker is kan dan weer geweten worden aan het bovengenoemde "halo-effect".

4. Conclusies

4.1. Interpretatie van de resultaten.

Allereerst, en wellicht ten overvloede, dient opgemerkt te worden dat door het relatief geringe aantal proefpersonen de gevonden resultaten met betrekking tot de statistische analyses geenszins als vaststaande feiten beschouwd dienen te worden. Conclusies dienen derhalve met de nodige voorzichtigheid getrokken te worden. Veel meer moeten de gevonden resultaten gezien worden als *aanwijzingen* voor bepaalde tendensen en richtinggevend voor mogelijk van belang zijnde factoren. Dit laatste komt daarmee ook overeen met het exploratieve karakter van dit vooronderzoek, dat veel meer hypothese-vormend dan evidentie-gericht is.

In dit licht zijn we nagegaan of de resultaten een antwoord geven op de onderzoeksvraag, zoals die in het begin van dit hoofdstuk geformuleerd is. Aan de ene

kant zijn we nagegaan of er sprake was van verschillen in pogingen van de "burgers" om een zo goed mogelijke uitkomst van de interactie te bewerkstelligen tussen de situatie zonder computer en de situatie met computer. Gekeken is welke effecten deze pogingen hadden, dus in hoeverre er verschillen optraden in het score-patroon die terug te voeren zijn op de verschillen in de experimentele condities. Aan de andere kant is ook nagegaan wat de invloed van de "ambtenaren" op het verloop en de uitkomst van de interactie was.

De uitkomst van een interactie, die als een onderhandeling kan worden opgevat, wordt beschouwd als het nettoresultaat van invloeds pogingen van de "burger" op de "ambtenaar" en van invloeds pogingen van de "ambtenaar" op de "burger". Op deze wijze kan men, en de videobeelden ondersteunen dit, een onderscheid maken tussen twee vormen van invloed.

Enerzijds kan meer onderhandeling betekenen dat de "burger" tracht de "ambtenaar" te overtuigen van een bepaald antwoord door een min of meer uitgebreide toelichting te geven. De "burger" doet invloeds pogingen.

Anderzijds kan meer onderhandeling in feite meer overleg betekenen. In dit geval heerst er onzekerheid bij de "burger" over het antwoord. In dergelijke gevallen vraagt de "ambtenaar" vaak door en reikt mogelijke alternatieven aan. De "ambtenaar" beïnvloedt of stuurt zo min of meer het antwoord van de "burger" naar een bepaalde antwoordcategorie toe.

In zijn algemeenheid blijkt dat wanneer interacties, of onderdelen van de interacties langer duren, de uitkomsten lager voor de "burger" zijn. Dit lijkt in contacten waar wel een computer gebruikt wordt in sterkere mate voor te komen. Invloeds pogingen van "burgers" lijken in dat geval minder effectief. Wanneer tijdens het contact een computer gebruikt wordt komt het vaker voor dat de "ambtenaar", wanneer het contact langer duurt, het antwoord van de "burger" stuurt. De "ambtenaar" reikt dan vaker mogelijke antwoorden aan. De "ambtenaren" maken meer expliciet gebruik van de antwoordcategorieën in de computer-conditie bij het interpreteren van het antwoord. De "ambtenaar" doet vaker pogingen om invloed uit te oefenen op het antwoord van de "burger" op een bepaalde vraag. De "ambtenaar" stuurt het gedrag van de "burger" meer naar bepaalde antwoorden toe, die passen in zijn categorieën. Of, in termen van Hermans e.a. (1985, zie paragraaf 2.1 van dit hoofdstuk): in de experimentele conditie met de computer wordt bij het moment van interpretatie van het antwoord van "burger" door de "ambtenaar" meer gebruik gemaakt van een externe dialoog dan in de conditie met het formulier.

Het gebruik van de computer lijkt het voor de ambtenaren gemakkelijker te maken te structureren, initiatief te nemen, meer sturend dan volgend. Zo beschreven lijkt dit gedrag op datgene wat machiavellisme kenmerkt. Men kan zich afvragen of het gebruik van de computer het gemakkelijker maakt dit kenmerk te vertonen. Uit de resultaten blijkt in ieder geval wel dat de mate van machiavellistische oriëntatie van de ambtenaar van belang is. De meer machiavellistisch geörienteerde "ambtenaar" werkt een contact sneller af, is gehaaster, en ongeduldiger. Dit gedrag lijkt, met name bij de hoog machiavellistisch geörienteerde "ambtenaar," door gebruik van een computer wél versterkt te worden. Invloeds pogingen van burgers lijken op het eerste gezicht gelijk te blijven bij

interacties met een formulier en bij interacties met een computer. Dit was af te leiden uit de vergelijkingen tussen de groepen "burgers" die in verschillende volgorde de experimentele condities ondergingen. De "burgers" leken erg gemotiveerd om in een tweede interactie een betere uitkomst te behalen. Hierbij zijn er aanwijzingen dat "burgers" met een hogere machiavellistische oriëntatie extremer neigen te antwoorden: duidelijker ontkennend, duidelijker bevestigend.

Toch blijkt dat de "burgers" in de situatie met de computer een defensievere, terughoudendere houding hebben bij het beantwoorden van de vragen. Het hierboven toegenomen sturende gedrag van de "ambtenaren" verklaart dit voor een deel en completeert het beeld. Wanneer "burgers" meer terughoudend zijn kan een sturende invloed van "ambtenaren" meer effecten hebben dan wanneer de "burgers" assertiever of zo men wil offensiever zijn.

Het is hierbij opmerkelijk dat juist die vragen die betrekking hebben op het eigen gedrag van "burgers" in bureaucratische situaties (assertiviteit, invloed) significant minder hoog beantwoord worden wanneer deze vragen met behulp van een computer gesteld worden. Men beantwoordt een vraag omtrent eigen gedrag misschien niet alleen puur vanuit het geheugen, maar ook vanuit het op het moment van de vraagstelling vertoonde gedrag, wat defensiever is - in tegenstelling tot meer cognitief geörienteerde vragen over andere dan de huidige situaties (kennis, ervaring, attitudes) waarbij men vermoedelijk minder aan de situatie, waarin men zich op dat moment bevindt, refereert. We noemden dit het "halo-effect": bij de beoordeling van het eigen gedrag in andere situaties als de huidige, refereert men aan de situatie waarin men zich op dat moment bevindt. Wanneer een computer gebruikt wordt lijkt dit effect bovendien nog sterker te zijn.

Bij nadere beschouwing lijkt het alsof er in de verschillende experimentele condities, op gedetailleerd niveau, meer verschillen zijn voor de "ambtenaar" dan voor de "burger". Zo is er een verschil van bladspiegel en "scherm-spiegel" (perceptieverschil); de "ambtenaar" hoeft bij het gebruik van de computer niet zelf te rekenen (verschil in mentale activiteit), en; de "ambtenaar" hoeft bij het gebruik van de computer niet te schrijven, maar knoppen te drukken (handelingsverschil). Voor de "burger" is er hoofdzakelijk een verschil in het beeld van de situatie: De "burger" ziet de "ambtenaar" met een formulier dan wel met een computer, en ziet eventueel wat er op het computerscherm staat (perceptieverschil). De manier van het formuleren van het antwoord (mentale activiteit) en reageren (handeling) verandert in principe niet voor de "burger".

Het belangrijkste verschil op dit gedetailleerde niveau is misschien wel dat de "burger" gemakkelijker van het scherm kan lezen dan van het formulier. In de experimentele opstelling zitten de "burger" en "ambtenaar" tegenover elkaar. De "burger" kan het formulier dat voor de "ambtenaar" ligt niet meelesen, bij het gebruik van de computer is het voor de "burger" wat gemakkelijker om mee te lezen omdat het scherm tussen de beide personen in staat. Indien de "ambtenaar" zich hiervan bewust is, is het mogelijk dat de "ambtenaar" voorzichtiger en nauwkeuriger is in het formuleren van de vragen en het interpreteren van het antwoord, en meer consciëntieus te werk gaat. Er zijn, of de "ambtenaar" ervaart, dan meer controlemogelijkheden bij het gebruik van de computer ten aanzien van zijn handelen.

Met andere woorden: de "burger" heeft meer monitoring-mogelijkheden (meele-

zen) ten aanzien van het gedrag van de "ambtenaar" in de situatie met de computer, dan in de situatie zonder de computer. Hoewel uit de videobeelden geen enkele maal blijkt dat de "burgers" hiervan ook gebruik maakten (bijvoorbeeld door de "ambtenaar" op het al dan niet juist intikken van een bepaald antwoord te wijzen), kan het bestaan van de mogelijkheid hiertoe het gedrag van de "ambtenaar" beïnvloed hebben, op een zodanige wijze dat de "ambtenaar" nauwkeuriger en voorzichtiger te werk ging, en ook daardoor explicieter de antwoordcategorieën gebruikte. Deze mogelijkheid tot meelezen of monitoring in het experiment heeft men, blijkens de ervaring, in werkelijkheid bij bureaucratische interacties lang niet altijd. Verderop komen we hier nog even op terug.

Het voorgaande geeft aan dat het structurerende element in het interactie-verloop in de computer-conditie, in vergelijking met de formulier-conditie, enigszins lijkt te verschuiven van de "ambtenaar" naar de computer. De situatie lijkt hierdoor te veranderen van een interactie met een dyadische structuur naar een interactie met een *triadische* structuur. Een deel van de handelingen van de "ambtenaar" zijn in de computer-conditie overgeheveld naar de computer, vastgelegd in het computerprogramma. In die zin is er bij de computer sprake van een soort "handelen", wat bij een formulier niet het geval is. Hierdoor kan de indruk van een "derde actor" ontstaan.

Indien dit het geval is maakt het gebruik van een computer in dergelijke interacties een wezenlijk verschil. Wanneer men namelijk in plaats van twee actoren in principe van drie actoren moet spreken - dat wil zeggen drie bronnen die kunnen handelen, die in de interactie een invloed op het verloop kunnen hebben - kan dit de onderlinge verhoudingen zeer wel beïnvloeden. Theoretisch is er een drietal mogelijkheden met betrekking tot de onderlinge verhoudingen die kunnen ontstaan in dergelijke triadische interacties, die ik bondig kan aanduiden met:

1. burger en ambtenaar versus computer;
2. burger versus ambtenaar en computer;
3. burger versus computer, met de ambtenaar als relatief passieve intermediair.

Bij de eerste mogelijkheid kiest de ambtenaar duidelijk de kant van de burger of cliënt, en proberen de ambtenaar en de burger samen een zo gunstig mogelijke uitkomst of oplossing uit het (computer-)systeem te genereren. Dit kan optreden wanneer de ambtenaar normen hanteert die gericht zijn op een optimalisatie (Adams, 1976; zie hoofdstuk 2, paragraaf 2) van de contacten. Bij de tweede mogelijkheid kiest de ambtenaar voor het (computer-)systeem en vertoont de ambtenaar hardnekkig en streng "onderhandelings"-gedrag tegenover de cliënt. In een dergelijke situatie wordt de computer gebruikt om de uitkomsten voor zichzelf of voor de organisatie die hij representeert te maximaliseren (zie ook hoofdstuk 2, paragraaf 2). Bij de derde mogelijkheid kiest de ambtenaar geen partij, maar gedraagt zich als louter gegevensintikker.

Of en welke van deze verhoudingen in werkelijkheid zullen optreden bij bureaucratische interactie-situaties moet verder onderzocht worden, maar zal in elk geval samenhangen met het soort contactorganisatie, de soort van dienstverlening, en de rol of status die de ambtenaar heeft, dan wel zichzelf toedicht. Wel kan

hierbij verondersteld worden dat naarmate het gebruik van de computer ook in objectieve zin de handelingsvoorschriften van de ambtenaar beïnvloedt (aangepaste procedures, andere antwoordcategorieën, etcetera), het triadisch effect sterker zal worden. Dit zal ook van invloed zijn op de mogelijkheid tot monitoring die aan de "burger" geboden wordt. Van de genoemde drie mogelijkheden zal de mogelijkheid tot meelesen alleen bij de eerstgenoemde voor de hand liggen.

4.2. De bevindingen en het analytisch model

De resultaten en interpretaties kunnen gezien worden in het licht van het analytisch model dat in het vorige hoofdstuk geformuleerd is. Hierbij spelen met name drie afhankelijkheden of invloeden een rol:

1. De invloed van een voorstructurend principe (handelingsvoorschriften) op het gedrag van de ambtenaar;
2. De invloed van het gedrag van de burger op het gedrag van de ambtenaar;
3. De invloed van het gedrag van de ambtenaar op het gedrag van de burger.

Ten aanzien van 1 concludeerden we dat deze invloed, althans in subjectieve zin, versterkt leek te worden in de situatie met de computer. Ten aanzien van 3 was de conclusie, wanneer er sprake was van deze invloed, dat ook dit meer expliciet plaats vond in de situatie met de computer. Dit komt overeen met de in het model gemaakte veronderstelling van een positieve samenhang tussen 1 en 3, namelijk dat een grotere mate van voorstructurering van het gedrag van de ambtenaar samengaat met een grotere invloed van het gedrag van de ambtenaar op het gedrag van burger.

Het model veronderstelt verder een inverse relatie tussen 1 en 2. Een dergelijke relatie betekent dat de invloed van de burger op de ambtenaar in de situatie met de computer minder aanwezig is, dat bureaucratisch competent gedrag minder mogelijk is. De besproken defensievere, terughoudendere houding van de "burgers" in de situatie met de computer geeft een aanwijzing voor het idee dat minder invloeds pogingen worden ondernomen. De bevinding van het resultaat dat bij het gebruik van de computer minder hoge antwoordcategorieën worden gebruikt doen vermoeden dat ook de effecten van deze pogingen minder waren.

We beschreven echter ook dat de "burgers" in de computer-conditie een grotere mogelijkheid tot monitoring van het gedrag van de "ambtenaar" hadden. Alhoewel geen aanwijzingen gevonden zijn dat "burgers" hiervan ook werkelijk gebruik maakten, kan het bestaan van de mogelijkheid het gedrag van de "ambtenaren" wel beïnvloeden. Toch lijkt deze invloed, ook in ruimere zin opgevat dan alleen het meelesen op een scherm, van belang te zijn voor het verloop van bureaucratische contacten.

De invloed van de burger op de ambtenaar door de mogelijkheid tot monitoring of controle van het gedrag van de ambtenaar door de burger, is in de opzet van het experiment niet expliciet gespecificeerd. Dit komt doordat we met het benadrukken van invloeds pogingen en effecten daarvan de nadruk hebben gelegd op het gedragsmatige aspect van (bureaucratisch) competent interactie-gedrag. Monitoring of controle van het gedrag van de ambtenaar veronderstelt kennis bij de burger over de juiste werkwijze van de ambtenaar. En juist dit kennisaspect

van bureaucratische competentie is in dit onderzoek bewust op de achtergrond gehouden. Het zal echter in het verdere onderzoek (hoofdstuk 5) gepaste aandacht krijgen.

HOOFDSTUK 4: INFORMATISERING BIJ GEMEENTELIJKE SOCIALE DIENSTEN

1. Introductie

Het doel van het onderzoek dat in dit hoofdstuk beschreven wordt is een meer gedetailleerd beeld te krijgen van de informatiseringsgraad van gemeentelijke sociale diensten (GSD's).

Een goede bepaling van de mate van informatisering is een noodzakelijke stap in het onderzoek omdat deze mate van informatisering in het onderzoek dient als *onafhankelijke variabele*. Dat wil zeggen dat gegevens van contactambtenaren (in zijn algemeenheid: mate van handelingsvrijheid) en van cliënten (mate van bureaucratische competentie) telkens bekeken moeten worden in relatie tot de vooraf bepaalde mate van informatisering bij de betreffende GSD.

Niet alleen is het vaststellen van de informatiseringsgraad een belangrijke fase in dit onderzoek, maar tevens is het te beschouwen als een gewenste verdergaande *inventarisatie* op dit gebied. Getuige hiervan is het themanummer van Sociaal Bestek van mei 1989 (het orgaan van DIVOSA: vereniging van directeuren van sociale diensten), over de ontwikkelingen rond automatisering bij sociale diensten, waarin in het openingsartikel al meteen wordt opgemerkt: "Weliswaar lijkt de aanwezigheid van de computer bij grote en middelgrote diensten zo langzamerhand alom tegenwoordig, maar over feitelijke cijfers en concrete verwachtingen is eigenlijk minder bekend" (p. 3). Wat er bekend is aan feitelijke cijfers heeft dan voornamelijk betrekking op het aantal aanwezige beeldschermen en de uitgaven voor automatisering.

In dit verslag wordt de graad van informatisering opgevat als de mate waarin gebruik wordt gemaakt van digitale informatieverwerkingsmogelijkheden in het primaire werkproces van GSD's. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de manier waarop in dit onderzoek de informatiseringsgraad is vastgesteld.

2. Methode

2.1. De vragenlijst

Ter vaststelling van de graad van informatisering bij GSD's is een vragenlijst ontwikkeld genaamd IGG (InformatiseringsGraad GSD's).

Bij de ontwikkeling van deze vragenlijst is allereerst uitgegaan van de omschrijving zoals deze geformuleerd is door Frissen (1989) en Snellen et al. (1989). Informatisering in het openbaar bestuur wordt gezien als het complex van verschijnselen dat samenhangt met de introductie van computers en computersystemen in de overheidsdienst. Daaronder wordt begrepen:

- a. De introductie van *informatietechnologie* om belangrijke delen van de informatievoorziening met behulp van geautomatiseerde informatiesystemen gestalte te geven.
- b. De (her)inrichting van *informatiestromen en informatierelaties* ten behoeve van bestuurlijke informatievoorziening.

- c. De aanpassing of verandering van de *organisatiestructuur* waarin de informatietechnologie wordt geïntroduceerd.
- d. De ontwikkeling van *informatiebeleid* als gedifferentieerd beleid binnen de organisatie.
- e. De introductie van specifieke expertise op het terrein van informatietechnologie in de *personen* van functionarissen met taken op dat terrein.

Als tweede uitgangspunt diende een groot aantal vragen dat geformuleerd was in een poging het begrip informatisering te operationaliseren met het oog op bovengenoemde aspecten (Zeef, Zuurmond & Scheepers, 1989). Uit deze vragen werd een eerste selectie gemaakt, rekening houdend met een aantal overwegingen.

Een eerste overweging die gemaakt werd met het oog op de te ontwikkelen vragenlijst is het idee dat de lijst de stand van de informatisering op een bepaald moment in de tijd zou moeten vaststellen, en niet bepaalde ontwikkelingsprocessen. Dit wil zeggen dat het gaat om een cross-sectionele vergelijking van GSD's. Bewust zijn daarom omschrijvingen als "herinrichting", "verandering" en "ontwikkeling" vermeden. Dergelijke omschrijvingen duiden op longitudinale processen. Hoe en waarom informatiestromen zich ontwikkeld hebben, de organisatiestructuur veranderd is of informatiebeleid zich ontwikkeld heeft, is afhankelijk van specifiek additioneel onderzoek dat niet in deze inventarisatie thuishoort.

Een tweede overweging was dat, aangezien het onderzoek zich richt op specifieke actoren (contact-ambtenaren) en hun taken binnen het subsysteem (GSD), zullen niet alle van de genoemde aspecten van even groot belang zijn (zoals informatiebeleid, dat bovendien een voornamelijk procesmatig aspect is). De dimensie die betrekking heeft op informatiestromen en -relaties is daarentegen van meer belang.

Verder werd het van belang geacht nauwkeurig aandacht te besteden aan de verschillende deelprocessen binnen het primaire werkproces van GSD's. Bij een aanvraag van een uitkering zijn verschillende stappen te onderscheiden die doorlopen moeten worden voordat een uitkering al dan niet toegekend wordt. Deze (functionele) stappen die doorlopen moeten worden zijn in principe voor elke GSD gelijk, ook al kan de structuur van de GSD, de toedeling van functies aan personen of groepen (bureaus, afdelingen, sectoren) en de daarmee samenhangende routing van de aanvraag verschillen per GSD. De indeling hieronder werd gemaakt op grond van literatuur over GSD's, voornamelijk IVA- en VNG-publicaties. Deze stappen zijn:

1. Informatie verzamelen van de cliënt (receptie, intake);
2. Informatie verzamelen over de cliënt/onderzoek en controle van de gegevens (rapportage, dossierafhandeling, concept- of adviesbeslissing);
3. Toetsing aan de wettelijke regelingen/definitieve beslissing (ja of nee uitkering, hoogte, per wanneer, voor hoe lang, etc.)
4. Administratieve afhandeling/uitvoering (uitbetaling).

Bepaling van de informatiseringsgraad houdt in, het vaststellen van de mate waarin bij elk van de stappen informatietechnologie wordt toegepast. Voor dit onderzoek zijn vooral de eerste twee stappen van belang omdat hier de contacten

tussen de contactambtenaar en de cliënt plaatsvinden. Bij deze eerste twee stappen kunnen we spreken van de mate van "front-office"-informatisering, bij de laatste twee stappen van "back-office"-informatisering.

De ontwikkeling van de definitieve versie van de IGG had plaats in een aantal fasen van herformuleringen en aanpassingen. Verschillende versies zijn een aantal malen voorgelegd aan beoordelaars, die deze versies telkens van kritisch commentaar voorzagen. De versie die na deze fasen onstond is tenslotte onderworpen aan een "expert judgement". Dit hield in dat de vragenlijst ingevuld werd door een beleidsmedewerker van een sociale dienst in een middelgrote gemeente in het zuiden van het land, die tevens kritische opmerkingen maakte en op onduidelijkheden wees. Ook dit commentaar werd verwerkt in de uiteindelijke versie van de IGG.

Naar aanleiding van het "expert judgement" is duidelijk geworden dat de lijst in 20 à 30 minuten is in te vullen. Dit kan als een redelijke invultijd voor een schriftelijke vragenlijst worden beschouwd. De lijst blijkt begrijpelijke vragen te bevatten en is goed in te vullen door een functionaris van een sociale dienst.

Naast de vaststelling van enige onafhankelijke gegevens vanuit enkele algemene vragen, bestaat de vragenlijst uit de volgende vier onderdelen:

- Hardware. De mate van gebruik van mainframes, minicomputers en pc's.
- Personele en organisatorische aspecten van informatisering.
- Software. Aanwezigheid van softwaresystemen en specifieke toepassingen van elektronische informatieverwerkingsmogelijkheden per deelproces van het primaire werkproces.
- Integratie. Digitale (on-line) koppelingen tussen de verschillende deelprocessen (interne koppelingen) en met externe instanties (externe koppelingen).

2.2. De onderzoekspopulatie

Een veel gebruikte indeling van de momenteel 702 gemeenten naar grootte (CBS) is:

I	< 20.000	kleine gemeenten
II	20.000 - 50.000	middelgrote gemeenten
III	50.000 - 100.000	grote gemeenten
IV	> 100.000	zeer grote gemeenten

Bij de voorselectie van de gemeenten waarin GSD's onderzocht zouden worden voor de vaststelling van de informatiseringsgraad, is het volgende in het oog gehouden. Gemeentegrootte is een factor die van invloed is op informatisering. Daarom dient deze factor zoveel mogelijk constant gehouden te worden. Dit houdt in dat er gekozen moet worden voor niet te kleine gemeenten (>20.000) omdat informatisering hier veelal nauwelijks op gang gekomen is en er daardoor te weinig differentiatie mogelijk is naar informatiseringsgraad. Verder omdat er in deze gemeenten vaak geen aparte Sociale Dienst of afdeling hiervoor is. Ook leek het verstandig de zeer grote gemeenten buiten beschouwing te laten (<100.000)

omdat deze gemeentelijke apparaten, en de manier waarbij daar geïnformatiseerd is, de specifieke problemen van deze categorie van steden weerspiegelt. Hoewel differentiatie hierbij wel mogelijk is, wordt een vergelijking moeilijker. Er is daarom een groepsgrootte gekozen waar:

- een redelijke mate van differentiatie mogelijk is;
- een aparte Sociale Dienst of gelijkwaardige afdeling is, en tevens;
- een groep die een voldoende aantal gemeenten bevat om uit te kunnen selecteren.

Gekozen is voor de categorie van 20.000-50.000 en de categorie van 50.000-100.000. Het betreft dan 168 gemeenten.

Opgemerkt zij dat men niet in al deze gemeenten kan spreken van *de* GSD. In een aantal gemeenten zijn de taken ondergebracht in vergelijkbare afdelingen of diensten of sectoren onder een andere naam, zoals Sociale Zaken, Dienst Welzijn, en dergelijke. Korthedshalve worden deze diensten of afdelingen hier, als ook in de IGG, steeds aangeduid met GSD.

2.3. Procedure

In totaal 167 GSD's (d.w.z. de 168 GSD's in de middelgrote en grote gemeenten minus de GSD waar het "expert judgement" verkregen werd) werden aangeschreven met het verzoek de vragenlijst in te vullen en te retourneren. Half september 1990 werd de vragenlijst verzonden.

De vragenlijst was opgenomen in een gemakkelijk te hanteren boekje, terwijl tevens was gezorgd voor een retourenvelop die gratis kon worden teruggezonden. Een begeleidingsbrief werd meegezonden waarin de reden van het onderzoek, de achtergrond ervan en het belang ervan vermeld werden.

De betreffende GSD's werden in de gelegenheid gesteld telefonisch contact op te nemen in geval van vragen of onduidelijkheden. Een tiental GSD's maakte van deze gelegenheid gebruik. Het betrof over het algemeen gemakkelijk op te helderen onduidelijkheden of nadere uitleg over de precieze bedoeling van een of enkele vragen. Slechts drie GSD's maakten schriftelijk een opmerking over de definitie van sommige termen of over bepaalde antwoordmogelijkheden die niet voldoende ruimte boden om de specifieke situatie in de GSD afdoende weer te geven.

3. Resultaten

3.1. Respons en algemene kenmerken van de onderzochte GSD's

In totaal maakten 165 GSD's deel uit van de onderzoekspopulatie. Twee van de GSD's lieten weten dat hun dienst per 1 januari 1990 zou worden opgeheven. Op 1 december waren 138 ingevulde vragenlijsten teruggestuurd: een respons van 84%. Een dergelijke respons is vrij hoog te noemen.

Het aantal afdelingen waaruit de GSD's bestaan¹⁷ varieert van één tot twaalf. Het overgrote deel (82%) heeft echter twee, drie of vier afdelingen (respectievelijk 34, 51 en 24 GSD's). Het gemiddeld aantal afdelingen is 3,2.

De totale omvang van de personeelsformatie per GSD varieert van 6 tot 154¹⁸. Dit is personeel dat direct betrokken is bij de primaire taken van de GSD (dus geen portiers, schoonmakers, e.d.). De gemiddelde personeelsformatie van de onderzochte GSD's is 27,8.

Voor 125 GSD's¹⁹ geldt dat zij gemiddeld 128 nieuwe aanvragen per maand verwerken. Ook hierin is een grote variatie in aantallen per GSD te ontdekken. Het minimum aantal is 14, het maximum aantal is 700.

Van de onderzochte GSD's is 43% een zelfstandige dienst binnen het gemeentelijk apparaat. De overige 57% heeft geen onafhankelijke status binnen het gemeentelijk apparaat. De GSD's met wel een onafhankelijke status zijn over het algemeen ook groter dan die zonder onafhankelijke status. Zowel wat betreft de personeelsformatie als het aantal afdelingen en het aantal nieuwe aanvragen per maand overtreffen de zelfstandige diensten de niet zelfstandige. De verschillen zijn statistisch significant (zie tabel 4.1). Aan deze verschillen kan men zien dat de GSD's niet zonder meer vergelijkbaar zijn. Het al dan niet zelfstandig zijn en de daarmee samenhangende verschillen in omvang hebben mogelijk een invloed op de mate van informatisering. We zullen hierop terugkomen bij de bepaling van de informatiseringsgraad.

Tabel 4.1: Statistische gegevens van het aantal afdelingen, de personeels-formatie en het aantal nieuwe aanvragen per maand voor GSD's die wel en die niet een zelfstandige dienst zijn binnen het gemeentelijk apparaat.

	gemidd.	st.dev.	n	F	p
aantal afdelingen					
wel zelfstandig	4,0	2,07	59		
niet zelfstandig	2,7	1,14	74	20,74	0,000
personeelsformatie					
wel zelfstandig	51,3	31,07	59		
niet zelfstandig	26,0	18,65	76	34,41	0,000
aantal aanvragen					
wel zelfstandig	180,9	135,90	55		
niet zelfstandig	115,0	114,55	70	8,64	0,004

3.2. Hardware

Om aan te geven in hoeverre gebruik wordt gemaakt van digitale informatieverwerkingsmogelijkheden in het primaire werkproces van de GSD's moet allereerst vastgesteld worden in hoeverre informatietechnologie is geïntroduceerd om

¹⁷ Dit geldt voor 133 GSD's. Vijf GSD's lieten deze vraag onbeantwoord.

¹⁸ Drie GSD's lieten deze vraag onbeantwoord.

¹⁹ De resterende dertien hadden niets ingevuld of bleken ook hercontroles betrokken te hebben bij hun antwoord.

onderdelen van de informatievoorziening met behulp van geautomatiseerde systemen gestalte te geven.

In dit onderdeel komt aan de orde de automatiseringsapparatuur, ofwel de hardware, die door de onderzochte GSD's wordt gebruikt. Besproken zullen worden of en hoeveel mainframes, minicomputers en personal computers gebruikt worden. Ook komt aan de orde waar mainframes en minicomputers organisatorisch gelocaliseerd zijn, en in welke mate van de terminals dan wel personal computers door personen binnen de GSD's gebruik wordt gemaakt. Tenslotte wordt ingegaan op de vraag in hoeverre er sprake is van netwerken, dat wil zeggen koppelingen tussen personal computers en met een centrale computer.

Van de 138 GSD's hebben 43 (= 31%) één of meer mainframes in gebruik ten behoeve van de uitvoering van het primaire werkproces. De meeste van deze mainframe-gebruikers gebruiken slechts één mainframe (33). Zeven gebruiken twee mainframe's en slechts twee GSD's gebruiken drie mainframes.

Samen hebben de 43 GSD's dus 53 mainframes in gebruik. Hoewel er een redelijke variatie in merk en type mainframe (een twaalfstal merken waarvan enkele in meerdere typen), is er één merk dat duidelijk in meerderheid vertegenwoordigd is: IBM.

De mainframes kunnen ondergebracht zijn bij de GSD zelf, bij een gemeentelijke dienst maar niet bij de GSD zelf, of extern bij een computercentrum of regionaal rekencentrum. Zoals is af te lezen in tabel 4.2 zijn de meeste mainframes ondergebracht bij een gemeentelijke dienst maar niet bij de betreffende GSD's zelf.

Tabel 4.2: Locatie van mainframes in procenten van het totaal van GSD's die de mainframes gebruiken (N=43).

locatie	percentage
extern centrum	26%
gemeentelijke dienst	62%
GSD zelf	12%

Het aantal terminals dat aangesloten is op de mainframe(s) - binnen de betreffende GSD's - is gemiddeld 16,3. Het aantal personen binnen de GSD's die in meer of mindere mate gebruik maken van de mainframe via deze terminals is gemiddeld 35,6. Het gemiddeld aantal uren dat elk van deze personen per dag van zo'n terminal gebruik maakt is 3,2.

We kunnen mainframegebruik per dag bij de betreffende GSD's definiëren als het aantal terminals \times het aantal gebruikers van de terminals \times het gemiddeld aantal uren per dag dat gebruik wordt gemaakt van de terminals. De uitkomst van deze vermenigvuldiging geeft dan de intensiteit van mainframegebruik aan. Voor alle GSD's die een mainframe gebruiken is de uitkomst 1856,9. Op zichzelf zegt dit getal natuurlijk niet veel. We kunnen echter wel kijken of er verschil is in intensiteit van mainframegebruik afhankelijk van de locatie van de mainframe. De betreffende waarden zijn weergegeven in tabel 4.3.

We zien een toename in vooral het aantal terminals en het aantal gebruikers naarmate de mainframes meer nabij zijn ondergebracht. De intensiteit van mainframe-gebruik neemt daarmee sterk toe. Het aantal uren per dag dat van een terminal gebruik wordt gemaakt blijft echter ongeveer gelijk.

Tabel 4.3: Gemiddeld aantal mainframe-terminals binnen de GSD, gemiddeld aantal gebruikers hiervan, gemiddeld aantal gebruiksuren per dag van de terminals, en de intensiteit van mainframegebruik toegeedeeld naar locatie van de mainframe en totaal.

locatie	aantal terminals	aantal gebruikers	gebruiks-uren/dag	intensiteit mainframe-gebruik
extern centrum	8,5	23,6	3,1	621,9
gemeent. dienst	13,3	31,9	3,1	1315,2
GSD zelf	27,0	51,4	3,4	4718,5
totaal	16,3	35,5	3,2	1856,9

Van de 138 geven 103 GSD's (75%) aan dat ze één of meer minicomputers gebruiken. Het overgrote deel gebruikt er één (93), een klein deel (10) gebruikt er twee. Het meest gebruikt worden minicomputers van het merk IBM, Philips en Kienzle. Daarnaast zijn er nog twaalf andere merken genoemd die veel minder vaak voorkomen. Tabel 4.4 geeft aan waar de betreffende minicomputers zijn ondergebracht.

Tabel 4.4: Locatie van minicomputers procenten van het totaal van GSD's die de minicomputers gebruiken (N=103).

locatie	percentage
extern centrum	1%
gemeentelijke dienst	72%
GSD zelf	27%

Minicomputers zijn bijna nooit ondergebracht bij een computercentrum of regionaal rekencentrum. In de meeste gevallen zijn ze ondergebracht bij een gemeentelijke dienst buiten de GSD. Dit vertoont overeenkomst met wat we zagen bij de localisatie van de mainframes.

Het gemiddeld aantal terminals binnen de GSD dat aangesloten is op deze minicomputers is 12,5. Het gemiddeld aantal personen dat van deze terminals gebruik maakt is 27,9 en zij doen dit elk gemiddeld 3,8 uur per dag.

Ook bij de minicomputers kunnen we de intensiteit van gebruik aangeven, op eenzelfde manier als bij de mainframes (zie tabel 4.5).

We zien hier evenals bij de mainframes dat de intensiteit van gebruik toeneemt naarmate de minicomputer meer nabij is ondergebracht. En ook hier heeft dat vooral te maken met een toename van het aantal erop aangesloten terminals en het aantal gebruikers van die terminals, terwijl de gemiddelde gebruiksuren ongeveer gelijk blijven. Over het geheel ligt de gebruiksintensiteit van de mini-

computers echter lager dan de gebruiksintensiteit van de mainframe.

Tabel 4.5: Gemiddeld aantal minicomputer-terminals binnen de GSD, gemiddeld aantal gebruikers hiervan, gemiddeld aantal gebruiksuren per dag van de terminals, en de intensiteit van minicomputergebruik toegeedeeld naar locatie van de minicomputer en totaal.

locatie	aantal terminals	aantal gebruikers	gebruiks-uren/dag	intensiteit minicomputergebruik
extern centrum	8,0	18,0	4,0	576,0
gemeent. dienst	9,9	21,8	3,5	755,4
GSD zelf	19,5	43,9	4,0	3424,2
totaal	12,5	27,9	3,8	1325,3

Het aantal GSD's dat personal computers (pc's) gebruikt is 86 (62%). Het aantal pc's dat deze GSD's gebruiken bij de uitvoering van de werkzaamheden varieert van 1 tot 32. Samen gebruiken deze GSD's er 412: gemiddeld is dat 4,8 pc's.

Hoewel de merken IBM en Philips het meest genoemd worden, komt er een grote diversiteit aan merken voor (ongeveer 30).

Het gemiddeld aantal personen binnen een GSD dat gebruik maakt van een pc is 10. Hierin is echter een grote variatie met een uitschieter van 80 personen binnen een GSD. Gemiddeld gebruikt één persoon één pc ongeveer vier uur per dag.

Wanneer we de gemiddelde intensiteit van computergebruik vaststellen dan komen we op een getal van 192. In vergelijking met de intensiteit van gebruik van de mainframe en van de minicomputers is dit relatief laag.

Het totaal aantal pc's kan onverdeeld worden in enerzijds stand-alone pc's en anderzijds pc's die ook als terminal gebruikt kunnen worden. Stand-alone pc's zijn niet gekoppeld aan een centrale computer (mainframe of minicomputer). Van het totaal aantal gebruikte pc's is iets minder dan de helft stand-alone (47%), de rest kan ook als terminal gebruikt worden (aansluiting op een centrale computer: 53%).

In de IGG is gesteld dat er sprake is van een netwerk als koppelingen tussen pc's en met een centrale computer bestaan. Dit blijkt het geval bij 21 GSD's (15%). Bij de meeste van deze GSD's is sprake van één netwerk (17), bij enkele van twee (3 GSD's) of drie (1 GSD) netwerken. Het aantal pc's dat in zo'n netwerk functioneert is gemiddeld 6,5. Bij vier GSD's functioneren er meer dan 10 in één netwerk (waarvan bij één GSD 30 pc's).

De meeste GSD's gebruiken niet één soort hardware maar een combinatie daarvan. Hieronder is weergegeven welke combinaties van hardware door de GSD's gebruikt wordt (tabel 4.6). Het blijkt dat alle GSD's hardware gebruiken. Minicomputers alleen of in combinatie met personal computers komen hierbij het meeste voor.

Tabel 4.6: Soort en combinaties van hardware dat door de GSD's (N=138) gebruikt wordt.

hardware	% GSD's
alleen mainframe(s)	10%
alleen minicomputer(s)	28%
mainframe(s) en minicomputer(s)	1%
mainframe(s) en personal computers	16%
minicomputer(s) en personal computers	39%
mainframe(s) en minicomputer(s) en personal computers	6%
totaal	100%

3.3. Organisatorische en personele aspecten

De introductie van computers en computersystemen kan samengaan met aanpassingen of veranderingen van de organisatiestructuur van de GSD en met de introductie van specifieke expertise op het gebied van informatie-technologie in personen met taken op dat gebied.

In dit onderdeel wordt ingegaan op de resultaten van het onderzoek die betrekking hebben op het al dan niet voorkomen van een aparte afdeling automatisering of informatisering binnen de GSD zelf, dan wel binnen het gemeentelijk apparaat.

Verder wordt aandacht besteed aan het voorkomen van personen of functionarissen binnen de GSD met aan de ene kant een hoofdtaak op het gebied van de ontwikkeling van software en aan de andere kant met een hoofdtaak op het gebied van ondersteuning van computergebruik.

Bij meer dan de helft van de onderzochte GSD's is er een afdeling - die uitsluitend belast is met planning, uitvoering en controle van de automatisering/informatisering - gelocaliseerd binnen het gemeentelijk apparaat (zie tabel 4.7). Bij slechts 8% van de GSD's is er een dergelijke aparte afdeling binnen de GSD zelf.

Tabel 4.7: Aanwezigheid en locatie van een aparte afdeling automatisering/ informatisering bij de GSD's, in procenten van de totale onderzochte groep.

	aantal	percentage
binnen GSD zelf	11	8%
binnen gemeentelijk apparaat	77	56%
geen aparte afdeling	44	32%
onbekend	6	4%
totaal	138	100%

Bij ongeveer een derde deel van de GSD's is er geen dergelijke aparte afdeling automatisering/informatisering. Planning, uitvoering en controle van automatisering/informatisering gebeurt dan meestal door een afdeling administratie, financiën of financiële administratie (bij 25 GSD's). Bij een kleiner aantal GSD's zorgt hiervoor een afdeling belast met zaken op het gebied van personeel,

organisatie en informatie²⁰, een afdeling voor interne beheersing of ondersteuning²¹, of één of enkele individuen in overleg of in een projectgroep²².

Functionarissen binnen de GSD die belast zijn met ontwikkeling van software komen voor bij 32% van de onderzochte GSD's. Binnen deze hoofdtak zijn een aantal deeltaken te specificeren, te weten: projectleiding, informatie-analyse, systeemontwikkeling en programmering. In de IGG is gevraagd of men, indien mogelijk, het aantal personen per specifieke taak kon aangeven. Ten aanzien van deze specifieke taken blijkt dan dat personen die zich bezig houden met informatie-analyse bij relatief de meeste GSD's aanwezig zijn. Personen die zich bezig houden met programmering komen, relatief gezien, het minst voor (zie tabel 4.8). Het gemiddeld aantal personen is voor de hoofdtak zowel als voor de deeltaken steeds ongeveer gelijk.

Tabel 4.8: Percentage GSD's met een of meer personen met een hoofdtak op het gebied van ontwikkeling van software, en percentages GSD's met personen met een specifieke taak op dit gebied, en het gemiddeld aantal personen per hoofd- en deeltak.

	% GSD's	gemiddeld aantal personen
hoofdtak:		
ontwikkeling software	32%	1,9
specifieke taken:		
projectleiding	24%	1,3
informatie-analyse	30%	1,3
systeemontwikkeling	23%	1,5
programmering	17%	1,3

Wanneer echter de aanwezigheid en locatie van een afdeling automatisering/informatisering bij deze gegevens betrokken worden ontstaat een ietwat ander beeld (tabel 4.9). Niet verwonderlijk hebben de aanwezigheid en locatie van een dergelijke aparte afdeling een duidelijke invloed op het aantal personen binnen de GSD met een hoofdtak op het gebied van ontwikkeling van software. Toch zijn er ook een redelijk aantal GSD's die toch, hoewel er geen aparte afdeling automatisering/informatisering bij de GSD zelf - noch bij het gemeentelijk apparaat - aanwezig is, functionarissen met een hoofdtak op dat gebied hebben. Het gemiddeld aantal ligt zelfs duidelijk hoger dan bij de GSD's met wel een

²⁰ Genoemd werden: Personeelszaken; Personeel & Organisatie; Personeel, Organisatie en Automatisering (2x); Personeel, Organisatie & Informatiebeleid; O & I.

²¹ Genoemd werden: Interne Zaken; Sociale Zaken; Interne Controle; Algemeen Beheer; sector Ondersteuning.

²² Respectievelijk: coördinator, functionaris, systeembeheerder, en: overleg directeur en afdelingschefs, directeur en middenkader, commissie, diverse personen.

aparte afdeling.

Tabel 4.9: Percentage GSD's met een of meer personen met een hoofdtak op het gebied van ontwikkeling van software, en percentages GSD's met personen met een specifieke taak op dit gebied, toegedeeld naar aanwezigheid en locatie van een afdeling automatisering/informatisering. Tussen haakjes is telkens het gemiddeld aantal personen vermeld.

	afdeling autom./inform.		
	bij GSD zelf n=11	bij gemeen- telijk apparaat n=77	geen aparte afd. n=44
hoofdtak:			
ontwikkeling software	82% (1,8)	31% (1,8)	23% (2,7)
specifieke taken:			
projectleiding	54% (1,2)	23% (1,3)	20% (1,3)
informatie-analyse	54% (1,2)	32% (1,3)	20% (1,6)
systeemontwikkeling	64% (1,6)	18% (1,4)	20% (1,6)
programmering	73% (1,3)	13% (1,4)	11% (1,4)

We kunnen het percentage GSD's met personen met een hoofdtak op het gebied van de ondersteuning van computergebruik vergelijken met hetzelfde percentage, dat betrekking heeft op de hierboven vermelde hoofdtak. Het eerste percentage ligt veel hoger: ruim 90% van de GSD's geeft aan een of meer personen met een hoofdtak op het gebied van ondersteuning van computergebruik binnen de GSD te hebben. Ook het gemiddeld aantal personen met deze hoofdtak ligt hoger. Ook deze hoofdtak kan onderverdeeld worden in specifieke deeltaken (zie tabel 4.10). Personen met de specifieke taak advisering komen het vaakst bij de GSD's voor. Leidinggevend en systeembeheerders komen het minst vaak voor, hoewel bij meer dan de helft van de GSD's.

Tabel 4.10: Percentage GSD's met een of meer personen met een hoofdtak op het gebied van ondersteuning van computergebruik, percentages GSD's met personen met een specifieke taak op dit gebied en het gemiddeld aantal personen per hoofd- en deeltak.

	% GSD's	gemiddeld aantal personen
hoofdtak:		
ondersteuning computergebruik	93%	2,7
specifieke taken:		
leiding	68%	1,4
gegevensbeheer	80%	1,8
systeembeheer	69%	1,5
adviesing computergebruik	85%	1,6

Wanneer we ook hier rekening houden met de aanwezigheid en locatie van een afdeling automatisering/informatisering (tabel 4.11) dan blijkt dit nauwelijks van invloed te zijn op het al dan niet aanwezig zijn van personen met als hoofdtak

ondersteuning van computergebruik of op de hierbinnen te onderscheiden specifieke deeltaken. Dit in tegenstelling tot wat we in de vorige paragraaf zagen met betrekking tot taken op het gebied van ontwikkeling van software.

Tabel 4.11: Percentage GSD's met een of meer personen met een hoofdtak op het gebied van ondersteuning van computergebruik, en percentages GSD's met personen met een specifieke taak op dit gebied, toegedeeld naar aanwezigheid en locatie van een afdeling automatisering/informatisering. Tussen haakjes is telkens het gemiddeld aantal personen vermeld.

	afdeling autom./inform.		
	bij GSD zelf n=11	bij gemeen- telijk apparaat n=77	geen aparte afd. n=44
hoofdtak:			
ondersteuning computergebruik	82% (2,6)	91% (2,7)	89% (2,7)
specifieke taken:			
leiding	82% (1,2)	70% (1,4)	64% (1,4)
gegevensbeheer	91% (2,1)	79% (1,7)	77% (1,4)
systeembeheer	82% (1,9)	61% (1,5)	73% (1,4)
advisering computergebruik	91% (1,7)	82% (1,7)	82% (1,6)

3.4. Software

Niet alleen de hardware maar ook de software bepaalt voor een groot deel in hoeverre gebruik kan worden gemaakt van digitale informatieverwerkingsmogelijkheden. De aard en de keuze van de software bepaalt voor een deel op welke wijze delen van de informatievoorziening met behulp van geautomatiseerde informatiesystemen vorm kan worden gegeven. Tevens is de software van belang voor de wijze waarop informatiestromen en informatierelaties tot stand komen.

In het navolgende komt aan de orde het soort van software-pakketten dat gebruikt wordt en welk primair doel of welke hoofdfunctie men aan het pakket toekent. Vervolgens wordt nagegaan, voor elk te onderscheiden deelproces van het primaire werkproces, welke elektronische informatieverwerkingsmogelijkheden daadwerkelijk worden toegepast.

Gevraagd naar de namen van de softwarepakketten, bleek dit een zeer grote verscheidenheid op te leveren. In totaal werden 294 softwarepakketten door de onderzochte GSD's genoemd. Op deze namen zal hier niet verder ingegaan worden.

De onderzochte GSD's werd gevraagd om aan te geven, indien dit van toepassing was, de drie meest gebruikte softwarepakketten of -modules te noemen. Allereerst werd gevraagd daarvan aan te geven of dit standaardsoftware van een commerciële instelling is, standaardsoftware van een bestuurlijk samenwerkingsverband is, of dat het software is die speciaal voor de GSD gemaakt was (100% maatwerk). Tabel 4.12 geeft een overzicht.

Tabel 4.12: Aantal door de GSD's gebruikte softwarepakketten of -modules naar bron en naar aantal genoemde pakketten.

bron	aantal pakketten		
	een (n=41)	twee (n=23)	drie (n=69)
stand. software comm. instelling	30	36	178
stand. software bestuurl. samenw. verband	9	4	16
software speciaal voor organ. (maatwerk)	2	6	13
totaal	41	46	207

Van de GSD's noemen er 69 (50%) drie belangrijke pakketten, 23 GSD's (17%) noemen twee pakketten, en 41 GSD's (30%) noemen slechts één pakket. Bij elk van deze drie groepen GSD's is het overgrote deel (ongeveer drie kwart) van de pakketten standaardsoftware van een commerciële instelling. Slechts één kwart van de pakketten wordt gevormd door standaardsoftware van een bestuurlijk samenwerkingsverband en software speciaal gemaakt voor de organisatie.

Verder werd gevraagd wat de hoofdfunctie van dit pakket was. Hierbij is onderscheiden tekstverwerking, het raadplegen van gegevens, het invoeren of registreren van gegevens, het bewerken van gegevens, of een andere nader te benoemen functie²³ (tabel 4.13).

Tabel 4.13: Hoofdfuncties van de door de GSD's gebruikte softwarepakketten of modules naar groep GSD's met een, twee dan wel drie pakketten, in percentages van het aantal pakketten per groep.

functie	aantal pakketten		
	een	twee	drie
tekstverwerking	2%	20%	26%
raadplegen van gegevens	71%	39%	39%
invoeren/registreren van gegevens	83%	63%	54%
bewerken van gegevens	78%	50%	37%
anders	10%	2%	8%

De hoofdfuncties van de gebruikte softwarepakketten zijn bij elk van de drie groepen in de meeste gevallen raadplegen, invoeren/registreren en bewerken van gegevens. Dit geldt vooral voor de GSD's met maar één pakket. Uit de resultaten blijkt ook dat deze groep deze drie functies in de meeste gevallen in combinatie noemt. GSD's met één pakket beschikken over het algemeen over een soort totaalpakket. Bij GSD's met meer softwarepakketten is dit over het algemeen minder het geval. Daar noemt men per pakket vaak maar één functie.

Hetgeen ingevuld werd bij "anders" is te onderscheiden in een viertal gebieden. Meest voorkomend was een voortgangsbeheer- of werkbeheersingsfunctie. Op de tweede plaats een functie om verschillende bestanden te koppelen en in één bestand lijsten met informatie samen te stellen, bijvoorbeeld voor de verzameling

²³ Men had de mogelijkheid meer dan een functie per pakket aan te geven.

van beleids- of managementinformatie. Als derde een berekenings- of boekhoudkundige functie voor het berekenen van uitkeringen en het aanmaken van beschikkingen. Als vierde werd in een aantal gevallen een soort totaal functie genoemd²⁴.

Hoewel is aangegeven welke hoofdfuncties de gebruikte softwarepakketten hebben, is daarmee niet aangegeven in hoeverre ook daadwerkelijk van de mogelijkheden die deze pakketten bieden gebruik wordt gemaakt. Daarom wordt er hier op ingegaan in hoeverre gebruik wordt gemaakt van elektronische informatieverwerking in de verschillende deelprocessen van het primaire werkproces. In de IGG worden 18 mogelijkheden van elektronische informatieverwerking onderscheiden. In de tabel 4.14 is aangegeven in hoeverre van elk van deze mogelijkheden door de GSD's gebruik wordt gemaakt in tenminste één deelproces. De 18 mogelijkheden zijn geordend van meest tot minst voorkomend. Bovendien is een bepaalde clustering aangebracht.

Tabel 4.14: Het percentage GSD's (N=138) dat van de genoemde elektronische informatieverwerkingsmogelijkheden gebruik maakt in tenminste één van de vier deel-processen van het primaire werkproces.

elektronische informatie verwerkingsmogelijkheden	percentage GSD's
invoeren en registreren van gegevens	96%
bewerken van gegevens	96%
raadplegen interne on-line gegevensbestanden	94%
tekstverwerking	78%
raadplegen externe on-line gegevensbestanden	54%
het automatisch verkrijgen van management informatie	51%
gemeenschappelijk gebruik gegevensbestanden	50%
raadplegen interne off-line gegevensbestanden	39%
het automatisch verkrijgen van bestuurlijke informatie	33%
gemeenschappelijk gebruik documenten	23%
fax-apparatuur	15%
electronisch terugzoeken in archieven	13%
computergestuurde beslissingsondersteunende modellen	13%
raadplegen externe off-line gegevensbestanden	12%
computergestuurde adviesystemen	10%
electronisch archiveren	7%
electronische post	4%
electronische mededelingen borden	3%

De meest voorkomende (bij meer dan driekwart van de GSD's) lijken te maken te hebben met basisactiviteiten: input, throughput en output van primaire gegevens. Bij de helft tot een kwart van de GSD's worden mogelijkheden benut die te maken lijken te hebben met het verzamelen van wat men zou kunnen noemen secundaire informatie: extra informatie van buiten de organisatie, of niet

²⁴ Bijvoorbeeld: "geïntegreerd GSD-pakket"; een pakket voor de "totale administratie: voortraject, uitkeringsadministratie, rapportage en brieven en beschikkingen, debiteuren/crediteuren administratie, registraties van aanvragen, heronderzoeken, enz.", of: "kantoorautomatisering van het zogenaamde voortraject").

direct on-line beschikbare informatie van binnen de organisatie, en informatie voor management en bestuurlijke doeleinden. Bij minder dan een kwart worden mogelijkheden gebruikt die als "extra's" gekenmerkt kunnen worden.

De deelprocessen zijn in principe voor elke GSD gelijk, ook al kan de structuur van de GSD, de toedeling van functies aan personen of groepen (bureaus, afdelingen, sectoren) en de daarmee samenhangende routing van de aanvraag verschillen per GSD. De deelprocessen die hier onderscheiden worden zijn:

INTAKE:	Informatie verzamelen van de cliënt (receptie, intake);
ONDERZOEK:	Informatie verzamelen over de cliënt/onderzoek en controle van de gegevens (rapportage, dossierafhandeling, concept- of adviesbeslissing);
BESLISSING:	Toetsing aan de wettelijke regelingen/definitieve beslissing (ja of nee uitkering, hoogte, per wanneer, voor hoe lang, etc.)
ADMIN. AFH.:	Administratieve afhandeling/uitvoering (uitbetaling).

Wanneer het gebruik van de mogelijkheden per deelproces weergegeven wordt, kunnen we eenzelfde ordening aanbrengen (tabel 4.15). Terwijl de ordening dezelfde is als in tabel 4.14, kunnen we ook constateren dat elk van de mogelijkheden telkens vaker benut wordt in het natraject of "back-office" (administratieve afhandeling en beslissing) dan in het voortraject of "front-office" (onderzoek en intake). Alleen de mogelijkheid tot het raadplegen van interne on-line gegevensbestanden vormt hierop een uitzondering. Deze mogelijkheid wordt in elk van de deelprocessen zeer vaak benut.

Tabel 4.15: Het gebruik van elektronische informatieverwerkingsmogelijkheden per deelproces van het primaire werkproces van GSD's (in % van GSD's die van deze mogelijkheden gebruik maken). N=138, tenzij anders aangeduid (N=137, ** N=136).*

elektronische informatie verwerkingsmogelijkheden	deelproces			
	int	ond	bes	adm
invoeren en registreren van gegevens	50	50	45	94
bewerken van gegevens	36	44	38	94
raadplegen interne on-line gegevensbestanden	70	88	74	91
tekstverwerking	13	35*	54	64**
raadplegen externe on-line gegevensbestanden	27	38	25	41
het autom. verkrijgen van management informatie	23	28	25	45
gemeenschappelijk gebruik gegevensbestanden	29	38	29	46
raadplegen interne off-line gegevensbestanden	15	24	20*	34*
het autom. verkrijgen van bestuurlijke informatie	12	14*	15	29
gemeenschappelijk gebruik documenten	4*	15*	16	19
fax-apparatuur	3	7*	4	7*
elektronisch terugzoeken in archieven	3	8	5*	12
computergestuurde beslissingsondersteunende modellen	3	4	8	8
raadplegen externe off-line gegevensbestanden	1*	4	5*	11*
computergestuurde adviesystemen	1	4**	2	8
elektronisch archiveren	1	4	4	7
elektronische post	0	1	1	3*
elektronische mededelingen borden	1	1**	1	1*

N.B. Ten behoeve van de overzichtelijkheid zijn de %-tekens weg gelaten.

3.5. Integratie

In dit onderdeel gaat het om de vraag in hoeverre er computertechnische integratie bestaat tussen de verschillende deelactiviteiten van het primaire werkproces van de GSD's en met instanties buiten de GSD's. Met integratie worden uitsluitend on-line koppelingen bedoeld.

On-line koppelingen kunnen op twee niveau's voorkomen. Koppelingen kunnen uitsluitend *technisch* van aard zijn of kunnen *substantieel* van aard zijn. In het laatste geval is er naast een technische koppeling ook een integratie op vorm niveau, dat wil zeggen dat ook de weergave van eenzelfde soort gegevens steeds gelijk is.

Met interne koppelingen wordt bedoeld de computertechnische integratie van de vier deelprocessen van het primaire werkproces zoals die eerder onderscheiden zijn. Bij vier deelprocessen zijn zes verschillende soorten koppelingen mogelijk, namelijk tussen:

1. Intake en Onderzoek;
2. Intake en Beslissing;
3. Intake en Administratieve Afhandeling
4. Onderzoek en Beslissing;
5. Onderzoek en Administratieve Afhandeling, en;
6. Beslissing en Administratieve Afhandeling.

Tabel 4.16 geeft aan hoeveel GSD's één of meer van de hierboven genoemde soorten koppelingen hebben. Bij 44 GSD's (32%) is er in het geheel geen integratie van deelprocessen, 92 GSD's (68%) hebben on-line koppelingen tussen één of meer deelprocessen²⁵. Over het algemeen geldt dat van alle koppelingen ongeveer drie kwart substantieel van aard is en een kwart alleen technisch van aard.

Tabel 4.16: Verdeling van koppelingen naar soort van koppeling en aantal, waarbij *n* = aantal GSD's per subgroep, *t* = technische integratie en *s* = substantiële integratie.

soort koppeling	aantal bij GSD voorkomende koppelingen														totaal (n=92)	
	een (n=5)		twee (n=5)		drie (n=13)		vier (n=4)		vijf (n=8)		zes (n=57)					
	t	s	t	s	t	s	t	s	t	s	t	s				
	t	s	t	s	t	s	t	s	t	s	t	s				
1.int-ond	-	-	1	-	2	4	-	3	1	5	11	46	15	58		
2.int-bes	-	-	1	-	2	3	-	2	-	7	11	46	14	58		
3.int-adm	1	2	-	-	2	4	1	2	1	6	11	46	16	60		
4.ond-bes	-	-	1	-	2	6	1	2	2	5	12	45	18	58		
5.ond-adm	-	2	3	1	2	6	1	1	1	7	13	44	20	61		
6.bes-adm	-	-	2	1	2	4	2	1	1	4	13	44	20	54		
subtotaal	1	4	8	2	12	27	5	11	6	34	71	271	103	349		

²⁵ Van twee GSD's ontbreken de gegevens hierover.

Bij de 57 GSD's die op alle zes manieren een on-line koppeling hebben, bestaat er tussen alle deelprocessen een on-line koppeling: deze GSD's hebben een volledig geïntegreerd primair werkproces. Hiervan zijn er maar liefst 43 waarbij alle koppelingen ook substantieel van aard zijn.

De soorten koppelingen tussen deelprocessen lijken min of meer gelijk verdeeld over de GSD's met een en meer koppelingen, dat wil zeggen bepaalde soorten koppelingen komen niet duidelijk vaker voor dan anderen.

Tabel 4.17: Aantal en niveau van koppelingen met externe instanties, waarbij n = aantal GSD's in subgroep, t = technische integratie en s = substantiële integratie.

externe instanties	aantal bij GSD voorkomende koppelingen					
	een ($n=83$)		twee ($n=7$)		drie ($n=1$)	
	t	s	t	s	t	s
gemeente	47	35	1	5	1	-
belastingkantoren	-	-	1	-	1	-
bedrijfsverenigingen	-	-	1	-	1	-
huursubsidie	1	-	2	4	-	-
werkgevers	-	-	-	-	-	-
ziekenfondsen	-	-	-	-	-	-
pensioenfondsen	-	-	-	-	-	-
studiefinanciering	-	-	-	-	-	-
subtotaal	48	35	5	9	3	0

On-line koppelingen met instanties buiten de GSD komen niet zoveel voor (zie tabel 4.17). Het overgrote deel van de GSD's heeft één koppeling (66%), zeven GSD's hebben twee on-line koppelingen met externe instanties, en één GSD heeft drie koppelingen²⁶. Substantiële integratie dan wel technische integratie komt redelijk frequent voor bij eigenlijk maar één instantie: het gemeentelijk apparaat. Een van de twee niveau's van integratie zien we bij tweederde van de GSD's met deze instantie. Koppelingen met andere externe instanties komen slechts sporadisch voor.

4. De informatiseringsgraad

4.1. Schaalbare en niet-schaalbare variabelen

In de IGG is het verschijnsel informatisering uiteengelegd en geoperationaliseerd in vier onderdelen. Om de mate van informatisering, oftewel de informatiseringsgraad, te bepalen moet nagegaan worden in hoeverre deze onderdelen, of elementen van deze onderdelen, bijdragen aan de informatiseringsgraad.

Allereerst moet er hierbij op gewezen worden dat per onderdeel zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens of variabelen voorhanden zijn. Bij kwalitatieve variabelen is elke ordening arbitrair en spreekt men van classificatie (of: categorisering). Kwantitatieve variabelen kennen wel een ordeningsprincipe dat op meer of minder gebaseerd is. Kwantitatieve variabelen zijn onder te verdelen in

²⁶ Van één GSD ontbreken de gegevens hierover.

rangorde-variabelen en in schaal te brengen variabelen. Bij rangorde variabelen spreekt men van rangschikking, bij in schaal te brengen variabelen van meting. Een "schaalbare" variabele kan discreet of continu zijn, en kan wel of niet een absoluut nulpunt hebben. (Ghiselli, 1964, beschreven in Drenth, 1975).

Wanneer dus een graad of maat van informatisering wordt vastgesteld kan dit alleen betrekking hebben op kwantitatieve, schaalbare variabelen. In het navolgende worden voor elk van de onderdelen van de IGG de gegevens onderscheiden naar kwalitatief en kwantitatief. Tevens worden de kwantitatieve variabelen per onderdeel gestandaardiseerd om zodoende een vergelijking mogelijk te maken met de kwantitatieve variabelen van de overige onderdelen.

4.2. Kwalitatieve variabelen

De GSD's zijn te classificeren naar de soort hardware die ze gebruiken: mainframes, minicomputers, pc's, of een combinatie daarvan. In tabel II.5 werden deze reeds weergegeven. Hier konden zes categorieën onderscheiden worden. Aangezien niet gezegd kan worden dat het gebruik van een bepaalde soort hardware duidt op een grotere mate van informatisering dan het gebruik van een ander soort hardware, moet deze variabele als kwalitatief worden aangemerkt.

Een volgende kwalitatieve variabele treffen we aan bij het onderdeel organisationele en personele aspecten van informatisering. Het betreft de informatie over de locatie van de afdeling automatisering/informatisering. Hierbij is een classificatie van drie categorieën aan de orde: er is een dergelijke dienst binnen de GSD zelf; er is een dergelijke dienst binnen het gemeentelijk apparaat maar niet bij de GSD zelf, en; er is geen dergelijke dienst en een andere afdeling verricht taken op het gebied van automatisering/informatisering.

Als derde kwalitatieve variabele is aan te merken het aantal softwarepakketten dat men belangrijk acht voor het primaire werkproces. In deze classificatie worden drie categorieën onderscheiden: één pakket; twee pakketten, en; drie (of meer) pakketten.

Tot slot zijn de GSD's te classificeren naar het al dan niet zelfstandig zijn van de dienst. We zagen al eerder dat het al dan niet zelfstandig zijn van de dienst samenhangt met verschillen in formatie, aantal afdelingen en aantal aanvragen.

4.3. Kwantitatieve variabelen

Kwantitatief zijn de gegevens die betrekking hebben op het aantal gebruikte terminals (zowel mainframe-terminals, mini-terminals als pc-toetsenborden), het gemiddeld aantal personen dat van deze terminals gebruik maakt, en het gemiddeld aantal uren per dag dat deze personen van de terminals gebruik maken. Samen geven deze variabelen aan in welke mate van de aanwezige hardware gebruik wordt gemaakt. Wanneer dit gerelateerd wordt aan de personeelsformatie van de GSD dan kunnen we hierin een maat voor de intensiteit van computergebruik vinden. In formulevorm ziet er dit als volgt uit:

$$IC = \frac{(T_{main} + T_{mini} + T_{pc}) \times (G_{main} + G_{mini} + G_{pc}) \times (U_{main} + U_{mini} + U_{pc})}{\text{personeelsformatie}}$$

waarbij:

IC = intensiteit van computergebruik;

T = aantal terminals/toetsenborden;

G = aantal gebruikers per terminal, en;

U = gemiddeld aantal uren per dag dat gebruikers van de terminals gebruik maken.

Met de IC hebben we dan een kwantitatieve variabele met betrekking tot hardware tot onze beschikking. Berekend voor alle GSD's levert dit op een gemiddelde van 65,88, een standaard deviatie van 174,89 met een range van 1730,66 (minimumscore is 1,89 en maximumscore is 1732,56).

Kwantitatief zijn ook de gegevens over het aantal personen binnen de GSD dat een hoofdtak heeft op het gebied van automatisering en/of informatisering. Hierbij worden onderscheiden personen die zich bezighouden met ontwikkeling van software (PO) en personen die zich bezighouden met ondersteuning en advisering van computergebruik (PA). Voor de gehele onderzoeksgroep heeft PO een gemiddelde van 0,57, een standaard deviatie van 1,05 en een range van 6. De gemiddelde PA-score is 2,39 met een standaard deviatie van 1,88 en een range van 11.

Vier belangrijke kwantitatieve variabelen zijn de variabelen die gebaseerd zijn op het aantal elektronische informatietechnologische toepassingen per deelproces van het primaire werkproces. Van elke GSD is per deelproces bekend hoeveel van de 18 voorgegeven toepassingen men gebruikt. Door per deelproces het aantal toepassingen op te tellen zijn per GSD vier kwantitatieve variabelen verkregen: toepassingen bij deelproces intake (IN); toepassingen bij deelproces onderzoek (ON); toepassingen bij deelproces beslissing (BE), en; toepassingen bij deelproces administratieve afhandeling (AD). Enkele statistische gegevens staan vermeld in tabel 4.18.

Tabel 4.18: Gemiddeld aantal informatietechnologische toepassingen, standaard deviaties en range (van geobserveerde scores) per deelproces van het primaire werkproces (N=138).

deelproces	gemidd.	st. dev.	range
INTAKE	3,0	2,38	11
ONDERZOEK	4,1	2,58	12
BESLISSING	3,7	2,91	10
ADMINISTR. AFH.	6,1	2,45	13

Dat elk van deze vier variabelen op zich al als een (zij het zwakke) schaal gebruikt kan worden blijkt uit de toepassing van de Mokken schaal analyse op deze gegevens. Deze analyse is een nonparametrische benadering van schaal analyse voor dichotome items en kan onder andere gebruikt worden voor de evaluatie van een set items als een a-priori schaal (Mokken, 1971). Elk van de 18 toepassingen wordt dan als een item beschouwd, en per deelproces kan nagegaan

worden in hoeverre de 18 items als een (homogene) schaal beschouwd kunnen worden, door de zogenaamde schaalbaarheids-coëfficiënt H te berekenen. H kan een waarde aannemen met een minimum van 0 en een maximum van 1. De volgende criteria worden voorgesteld door Mokken: $0,50 \leq H$ is een sterke schaal; $0,40 \leq H < 0,50$ is een middelmatige schaal, en; $0,30 \leq H < 0,40$ is een zwakke schaal. Mokken tekent hierbij aan dat "...weak scales may possess enough structure to be used in research with profit for the measurement of an underlying dimension." (p. 185). De H -waarde voor de 18 items voor IN, ON, BE en AD zijn respectievelijk 0,34, 0,26, 0,39 en 0,24. Gemiddeld over de deelprocessen leveren de 18 items een H -waarde van 0,31 op.

De vier scores (optelling van de 18 itemscores) per deelproces worden hier als vier kwantitatieve variabelen beschouwd die simpelweg de hoeveelheid informatie-technologische toepassingen per deelproces aangeven.

Tenslotte worden als kwantitatief beschouwd de variabelen die aangeven de mate van integratie tussen de deelprocessen (interne integratie) en integratie met externe instanties (externe integratie). Voor elk van deze variabelen is een score berekend.

Interne integratie is gebaseerd op alle zes mogelijke integraties tussen de vier deelprocessen. Wanneer er geen integratie was tussen twee deelprocessen werd de waarde 1 toegekend, wanneer er alleen technische integratie was de waarde 2, en wanneer er substantiële integratie was de waarde 3. De minimaal mogelijke score is dan 6, de maximaal mogelijke score 18. De gemiddelde score van de GSD's blijkt 11,9 te zijn met een standaard deviatie van 5,08 en een range van 12. Externe integratie is gebaseerd op acht mogelijke integraties met externe instanties. Ook hier werden de waarden 1 (geen integratie), 2 (technische integratie) of 3 (substantiële integratie) toegekend. De minimaal mogelijke score is derhalve 8, de maximaal mogelijke score 24. Over alle GSD's is het gemiddelde 9,1, de standaarddeviatie 0,95 en de range 4 (minimale geobserveerde score 8, maximaal geobserveerde score 12).

De bovengenoemde gemiddelden en standaarddeviaties zijn te beschouwen als ruwe scores. Omdat de scores van de kwantitatieve variabelen van de verschillende onderdelen van de IGG vergeleken zullen worden, zijn de ruwe scores omgezet in gestandaardiseerde scores oftewel z -scores. Hiermee worden het gemiddelde en voornamelijk de standaard deviatie van de scores vergelijkbaar, dat wil zeggen: bij een z -score is het gemiddelde altijd 0 en de standaard deviatie altijd 1 (zie o.a. Hays, 1978; Guilford & Fruchter, 1978).

4.4. Bepaling van de informatiseringsgraad

In het navolgende worden de kwantitatieve variabelen in hun gestandaardiseerde vorm beschouwd als items van een schaal voor informatisering. Om na te gaan of dit met recht gedaan kan worden is een betrouwbaarheids-analyse op deze items uitgevoerd. Een van de meest gebruikte methode is de bepaling van Cronbach's Alpha (α). Deze betrouwbaarheidscoëfficiënt is gebaseerd op de interne consistentie van een schaal, dat wil zeggen op de correlatie van een item met alle andere items van de schaal. Deze correlatie geeft aan de mate waarin de items

eenzelfde concept meten. We veronderstellen dan ook dat de items positief met elkaar correleren omdat ze hetzelfde onderliggende concept informatisering meten.

Omdat α geïnterpreteerd kan worden als een correlatie coëfficiënt, heeft de waarde ervan een bereik van 0 tot 1. Tabel 4.19 geeft enige statistische gegevens naar aanleiding van de betrouwbaarheids-analyse.

Tabel 4.19: Statistische gegevens met betrekking tot de negen items van de schaal voor informatisering.

gestandaard. items	item-totaal correlatie	gekwadrateerde multipale correlatie (R^2)	α wanneer item weggelaten
ICz	0,03	0,05	0,77
POz	0,27	0,17	0,73
PAz	0,30	0,17	0,73
INz	0,52	0,41	0,69
ONz	0,67	0,65	0,66
BEz	0,69	0,67	0,66
ADz	0,52	0,38	0,69
IIz	0,54	0,46	0,69
EIz	0,24	0,17	0,74

schaalwaarden:			
α	= 0,74		
gemiddelde	= 0,07		
stand. dev.	= 5,09		
min. score	= - 9,50		
max. score	= 12,99		

De item-totaal correlatie geeft het verband aan tussen de score op het afzonderlijke item en de som van de scores op de resterende items. Tussen de afzonderlijke items IN (intake), ON (onderzoek), BE (beslissing), AD (administratie) en II (interne integratie) en EI (externe integratie) en de overige items is een redelijk sterk verband. Het verband van item IC (intensiteit van computergebruik) en de overige items is echter zeer zwak.

Door de gekwadrateerde multipale correlatie (R^2) te berekenen kan voorspeld worden wat de score van een respondent op een bepaald item zal zijn, gebaseerd op de scores op de overige items. Zo is in de tabel te zien dat ongeveer 65% van de geobserveerde variabiliteit in de antwoorden op de items ON en BE verklaard kunnen worden door de overige items. Zoals verwacht kon worden, gezien de lage item-totaal correlatie, kan het item IC slecht voorspeld worden uit de andere items.

Desalniettemin is de schaal als zodanig ($\alpha = 0,74$) redelijk betrouwbaar en goed bruikbaar voor het vaststellen van de informatiseringsgraad. Het verschil tussen de minimumscore en de maximumscore geeft aan dat er ook van een goede spreiding van scores sprake is zodat tussen de GSD's een goede differentiatie mogelijk is. Dat wil zeggen dat een goed onderscheid gemaakt kan worden tussen GSD's met een hoge mate van informatisering en GSD's met een lage mate van informatisering.

Het is nu ook mogelijk na te gaan of verschillen in informatiseringsgraad zowel als verschillen op de afzonderlijke items samenhangen met de verschillende kwalitatieve variabelen. Daartoe zijn een groot aantal oneway variantie-analyses uitgevoerd. Dat wil zeggen dat telkens één kwalitatieve variabele als onafhankelijke variabele of factor genomen is en telkens een van de items, evenals de schaalscore, als afhankelijke variabele. Nagegaan wordt dan of er verschillen zijn tussen de scores op de afhankelijke variabele per categorie van de betreffende factor. Hiertoe wordt een F-ratio berekend. Hoe hoger de F-waarde hoe kleiner de waarschijnlijkheid(p) dat aanwezige verschillen toevallig zijn²⁷. In tabel 4.20 staan de betreffende F-waarden weergegeven.

Tabel 4.20: F-waarden als resultaat van oneway variantie-analyses en hun significantie-niveau's.

kwantitat. variabelen	kwalitatieve variabelen			
	GSD zelfst. dienst	aanwezige hardware	locatie afd. autom./inf.	aantal software- pakketten
ICz	0,05	1,25	0,14	2,26
POz	6,34*	1,97	3,70*	2,07
PAz	1,14	0,36	0,24	2,33
INz	0,75	2,29*	1,09	6,45**
ONz	0,61	1,09	0,75	2,23
BEz	0,14	0,86	0,18	3,66*
ADz	0,73	1,31	0,56	3,19*
IIz	0,67	0,92	1,67	2,48
EIz	0,00	1,30	0,27	7,01**
schaal	1,09	1,51	0,31	5,19*

* p < 0,05

** p < 0,01

Wanneer we kijken naar de schaal als geheel zien we dat er geen verschillen in schaalscores zijn bij drie categorieën kwalitatieve variabelen. Het maakt voor de mate van informatisering niet uit wat voor soort hardware men gebruikt, of er al dan niet een eigen afdeling automatisering/informatisering is bij de GSD zelf of bij het gemeentelijke apparaat, en of het een zelfstandige dienst betreft. We zagen eerder dat diensten die een zelfstandige status hebben gemiddeld meer afdelingen, meer personeel en meer aanvragen te verwerken hebben. Dit geeft aan dat de grotere sociale diensten in de onderzoeksgroep niet zonder meer een hogere mate van informatisering hebben.

Wél blijken verschillen in de mate van informatisering samen te hangen met het aantal verschillende softwarepakketten die belangrijk zijn voor de uitvoering van het primaire werkproces van de GSD. Het blijkt dat GSD's met ten minste drie van dergelijke pakketten een significant hogere mate van informatisering hebben dan GSD's met één of twee van dergelijke pakketten. Dit is op zich niet verrassend: meer softwarepakketten maken meer toepassingen mogelijk.

²⁷ Als regel neemt men in de sociale wetenschappen een p-waarde van 0,05 als grens aan waaronder men niet meer van toeval spreekt, en verschillen significant genoemd worden.

Dit laatste is ook te zien wanneer naar de individuele items gekeken wordt. Met name blijken het aantal informatietechnologische toepassingen in het deelproces intake, beslissing en administratieve afhandeling groter te zijn met drie of meer verschillende softwarepakketten. Ook is er dan een grotere mate van externe integratie, dat wil zeggen dat er meer on-line koppelingen met externe instanties zijn.

Ook zijn er, kijkend naar de items op afzonderlijk niveau, beduidend meer personen binnen de GSD aanwezig die als hoofdtaak hebben het ontwikkelen van software wanneer de GSD een zelfstandige dienst is, als ook wanneer er een zelfstandige dienst automatisering/informatisering binnen de GSD is. We constateerden al eerder dat wanneer een GSD zelfstandig is, dat deze dan ook een grotere personeels-formatie, meer aanvragen en meer afdelingen heeft.

Verder is in de tabel te zien de soort hardware die men gebruikt bij de GSD samenhangt met verschillen in elektronische informatietechnologische toepassingen bij het intakeproces. Wanneer we dit wat specifieker bekijken blijkt dit verschil terug te voeren op twee van de zes categorieën hardware die te onderscheiden zijn. Dit zijn ook de twee grootste categorieën. Het betreft de categorieën GSD's met alleen minicomputers en GSD's met minicomputers én pc's. GSD's in de laatste categorie hebben significant meer toepassingen in het deelproces intake dan GSD's in de eerste categorie.

5. Samenvatting

In het voorgaande is op grond van een inventarisatie bij middelgrote en grote gemeentelijke sociale diensten van informatie-technologische toepassingen, een instrument ontwikkeld om de informatiseringsgraad van deze sociale diensten vast te stellen. Het uitgangspunt van deze inventarisatie was dat de mate van informatisering niet alleen betrekking moest hebben op technische aspecten, zoals de aanwezige hardware bij de diensten. Ook personele en organisationele aspecten, de hoeveelheid en soorten software, en de mate waarin sprake is van informatie-technologische koppelingen tussen interne en externe werkprocessen, zijn in de inventarisatie meegenomen.

De informatiseringsgraad kan vastgesteld worden aan de hand van een aantal te kwantificeren gegevens. Ten eerste kan de intensiteit van computergebruik binnen de organisatie worden vastgesteld. Deze intensiteit kan vastgesteld worden door het aantal aanwezige terminals van mainframes, minicomputers en personal computers, het aantal gebruikers van deze terminals, en de tijd die de gebruikers hiervan gebruik maken, te relateren aan de personeelsformatie van de organisatie.

Ten tweede kan bepaald worden hoeveel personeel vanuit een hoofdfunctie bezig is met informatisering. Hierbij kunnen onderscheiden worden functionarissen die zich bezig houden met de ontwikkeling van software en functionarissen die zich bezig houden met advisering en ondersteuning van het gebruik van de computers. Dergelijke functionarissen blijken vooral dan meer in dienst te zijn wanneer een sociale dienst zelfstandig is binnen het gemeentelijk apparaat, én wanneer deze dienst een eigen, afzonderlijke, afdeling informatisering of automatisering heeft.

Ten derde kan vastgesteld worden welke en hoeveel informatietechnologische toepassingen per deelproces van het werkproces van de sociale diensten gebruikt worden. Hiermee kan onder andere aangegeven worden in hoeverre de informatisering tot aan het voortraject van de sociale dienst, het werkterrein van de contactambtenaren, is doorgedrongen. Wanneer het aantal softwarepakketten, die voor het primaire werkproces belangrijk zijn, groter is zijn er bij de intake van de cliënt, bij beslissingen over aanvragen en bij administratieve handelingen meer soorten informatie-technologische toepassingen. De hoeveelheid informatietechnologische toepassingen bij de intake zijn ook groter met name bij die diensten die alleen van minicomputers of alleen van minicomputers en personal computers gebruik maken. Wanneer diensten (ook) van mainframes gebruik maken is er relatief minder diversiteit in informatie-technologische toepassingen bij het intakeproces.

Ten vierde meet de informatiseringsgraad als instrument de mate waarin de afzonderlijke werkprocessen binnen de organisatie geïntegreerd of gekoppeld zijn, en de mate waarin externe informatiebronnen gekoppeld zijn aan het primaire werkproces, met behulp van de informatietechnologie. Koppelingen met instanties buiten de sociale dienst zijn er meer wanneer meer soorten belangrijke softwarepakketten voor primaire werkprocessen aanwezig zijn.

Met de hoeveelheid van deze softwarepakketten hangt de informatiseringsgraad als zodanig ook het meeste samen. Geen verschillen in de mate van informatisering zijn er tussen niet en wel zelfstandige sociale diensten, het al dan niet aanwezig zijn van een aparte afdeling automatisering of informatisering, en het soort combinatie van de gebruikte hardware bij de sociale diensten.

Met de hierboven staande opmerkingen in het achterhoofd lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het ontwikkelde instrument geschikt is om de mate van informatisering bij sociale diensten in middelgrote en grote gemeenten vast te stellen. Zoals duidelijk zal worden in het volgende hoofdstuk kan hiermee de mate van informatisering als onafhankelijke variabele worden vastgesteld.

HOOFDSTUK 5: DE INFORMATISERINGSGRAAD VAN GSD's EN DE CONTACTEN TUSSEN CONTACTAMBTENAREN EN CLIENTEN

1. Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we na of en in hoeverre er verschillen bestaan met betrekking tot de contacten tussen contactambtenaren van GSD's (BMW-ers) en hun cliënten, die verklaard kunnen worden uit verschillen in de mate van informatisering van die GSD's.

In hoofdstuk 2 is een analytisch model ontwikkeld om de interactie tussen contactambtenaren en burgers te beschrijven. Belangrijke elementen in het model zijn de handelingsvoorschriften aan de kant van de contactambtenaar, en de bureaucratische competentie aan de kant van de burger.

Hoofdstuk 4 behelsde het vaststellen van de mate van informatisering van een groot aantal sociale diensten in Nederland. Hierbij bleek het mogelijk een index te ontwikkelen die aangeduid wordt met informatiseringsgraad. Het bepalen van de informatiseringsgraad maakt het mogelijk de sociale diensten te ordenen naar de mate waarin zij geïnformatiseerd zijn. De mate van informatisering is in dit hoofdstuk de onafhankelijke variabele.

In dit hoofdstuk is het doel na te gaan of en in hoeverre er verschillen bestaan in wat in het analytisch model is aangeduid als handelingsvoorschriften en bureaucratische competentie, die verklaard kunnen worden uit verschillen in de mate van informatisering.

De basishypothese, ontwikkeld vanuit het analytisch model en het vooronderzoek (hoofdstuk 3), is dat een grotere mate van informatisering de handelingsvoorschriften van contactambtenaren versterkt en daardoor de bureaucratische competentie van burgers vermindert. Dit hoofdstuk beschrijft de empirische toetsing van deze basishypothese.

Ten aanzien van deze contacten zijn zowel aan de kant van de cliënten als aan de kant van de contactambtenaren een aantal relevante aspecten te onderscheiden. Aan de kant van de cliënt hebben deze aspecten betrekking op de bureaucratische competentie. Zoals we al eerder zagen wordt onder bureaucratische competentie, in navolging van Filet (1974), verstaan: het in staat zijn tot een adequate waarneming van de situatie en, als gevolg daarvan, het in staat zijn tot adequate participatiegedragingen bij besluitvormingsprocessen in bureaucratische organisaties. Een burger is dus bureaucratisch competent indien deze a. de situatie adequaat definieert met betrekking tot het doel van het contact of de interactie, de manier waarop dit doel bereikt kan worden, de mogelijke uitkomsten van de interactie, zijn of haar rechten en plichten ten aanzien van de te ontvangen diensten, etc., en; b. de mogelijkheid heeft om op een succesvolle manier het verloop van de interactie op een voor hem of haar gunstige manier te beïnvloeden, door adequaat gedrag te vertonen. In zijn onderzoek concludeert Filet (1974) onder andere dat adequate informatie-uitwisseling de basis is voor een toename van participatie-gedrag, en dat subjectieve eigenschappen zoals invloedsperceptie, participatie- en informatie-behoefte, en kennis voorwaarden en motivatoren zijn voor de ontwikkeling van bureaucratische competentie in bureaucratische

interacties.

Filet (1974) vindt in zijn onderzoek dat a. de burger de meeste informatie verkrijgt in het interactieproces zelf, van de contactambtenaar, en b. dat invloed van de cliënt slechts mogelijk is als de contactambtenaar (en de organisatie waarin deze werkt) zelf in staat is het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Bovendien komt uit andere studies (o.a. Fleurke, 1982) naar voren dat - teneinde de burger in staat te stellen adequaat geïnformeerd te raken ten aanzien van procedures, rechten en plichten met betrekking tot zijn of haar individuele zaak - het noodzakelijk is dat de contactambtenaar over een bepaalde mate van zeggenschap of beleidsvrijheid en autonomie (handelingsvrijheid) beschikt. De hieraan gerelateerde aspecten zijn in het onderhavige onderzoek van belang aan de kant van de contactambtenaar.

Factoren die de beleidsvrijheid en autonomie van de contactambtenaar bepalen zijn onder andere (zie b.v. Ringeling, 1978): a. De mate van programmering van de werkzaamheden van de contactambtenaar (standaardisatie en formalisatie); b. De hiërarchische en organisationele controle over de werkzaamheden van de contactambtenaar; c. Het informatieniveau van de contactambtenaar, dat wil zeggen hoeveelheid specialistische kennis, monopolie betreffende bepaalde informatie, en de mate waarin unieke informatie van buiten de organisatie van de cliënten verkregen wordt.

Verondersteld kan worden dat een toenemende informatisering juist deze drie factoren kan beïnvloeden (grotere standaardisatie van de werkvloering, monitoring, toenemend gebruik van expert- of adviessystemen en centrale gegevensbestanden), en daarmee de beleidsvrijheid en autonomie van de contactambtenaar. Uit het voorgaande volgt dat daarmee ook een effect op de bureaucratische competentie van de cliënt te verwachten valt.

Achtereenvolgens komt aan de orde: a. de onderzoeksmethode, waarin beschreven wordt de opzet van het onderzoek, de meetinstrumenten en de procedure, en b. een uitgebreid verslag van de resultaten, waarin kenmerken van de onderzoeksgroep aangeduid worden en de bevindingen met betrekking tot de onafhankelijke en afhankelijke variabelen weergegeven worden, en c. samenvatting van de belangrijkste resultaten en conclusies. De conclusies zullen vervolgens meer diepgaand en in een ruimer kader in hoofdstuk zes besproken worden.

2. Onderzoeksmethode

2.1. Onderzoeksgroep en -opzet

In het in hoofdstuk 4 beschreven onderzoek, dat het vaststellen van de mate van informatisering van een groot aantal sociale diensten in Nederland behelsde, bleek het mogelijk een index te ontwikkelen, aangeduid met informatiseringsgraad, die het mogelijk maakt de sociale diensten te ordenen naar de mate waarin zij geïnformaliseerd zijn. Aan de hand van de informatiseringsgraad zijn een aantal sociale diensten geselecteerd die of een zeer hoge of een zeer lage mate van informatisering hebben. Een dergelijke contrastering van hoog en laag heeft de voorkeur omdat blijkt dat de middengroep wat betreft informatiseringsgraad te divers is - met betrekking tot de verschillende aspecten van informatise-

ring - om deze middengroep duidelijk te ordenen.

2.2. *Instrumenten*

Gegevens van zowel BMW-ers als cliënten worden verkregen door middel van twee verschillende, zeer uitgebreide, uitsprakenlijsten, die speciaal voor dit onderzoek ontwikkeld zijn. De uitsprakenlijst voor BMW-ers bevat een zeventig-tal uitspraken die betrekking hebben op een aantal kenmerken van taakstructuur en werkuitvoering. De uitsprakenlijst voor cliënten bevat een zeventig-tal uitspraken die betrekking hebben op wat algemeen aangeduid is als bureaucratische competentie. Benadrukt moet worden dat de uitsprakenlijsten zelfbeoordelingsschalen zijn. Dat wil zeggen dat we niet zonder meer van aspecten van handelingsvoorschriften of bureaucratische competentie moeten spreken maar van de waargenomen aspecten van handelingsvoorschriften en bureaucratische competentie. Dit sluit aan bij het onderscheid dat in de sociale psychologie gemaakt wordt tussen objectieve controle en subjectieve controle. De term subjectieve controle duidt op de indruk dat men controle uitoefent, of zou kunnen oefenen, op bepaalde aspecten van de gedrags-situatie, ook als daar objectief geen sprake van is. Dat de mate waarin men subjectieve controle ervaart in een bepaalde situatie consequenties kan hebben voor subsequent gedrag en oorzakelijke toeschrijvingen (zie bijv. Hoorens, 1986), geeft aan dat het belangrijk is het onderscheid tussen objectieve en subjectieve aspecten in het oog te houden bij de interpretatie van de resultaten. Men kan stellen dat subjectieve aspecten van handelingsvoorschriften en bureaucratische competentie belangrijker zijn voor het gedrag van een individu dan objectieve aspecten, waarbij het mogelijk is dat bij het ene individu de subjectieve indruk meer aansluit bij de objectieve situatie dan bij het andere individu.

Beide soorten uitsprakenlijsten zijn aangevuld met de twintig items van de machiavellisme-schaal en een tiental algemene vragen naar leeftijd, geslacht, en dergelijke.

De uitsprakenlijst voor BMW-ers is samengesteld uit enerzijds items die betrekking hebben op de taakstructuur en taakuitvoering binnen de afdeling waar de BMW werkzaam is, en anderzijds uit items die betrekking hebben op hun contacten met cliënten. De uitsprakenlijst werd ontwikkeld vanuit een itempool die aangelegd was op basis van een diversiteit van literatuur en onderzoek. Bronnen die met name genoemd kunnen worden zijn Pippke (1988) en Van de Ven en Ferry (1980).

De uitsprakenlijst vormt de operationalisatie van wat eerder is aangeduid als handelingsvoorschriften en daaraan gerelateerde aspecten. Eerder is deze term omschreven als het geheel van regels, richtlijnen, procedures en handelingsvoorkeuren die ten grondslag liggen aan het gedrag van de contactambtenaar (oftewel S.O.P.: standard operating procedure). Meer handelingsvoorschriften betekent dat het gedrag gestuurd wordt door meer regels, richtlijnen en procedures en minder door eigen handelingsvoorkeuren. Daarnaast zijn ook items opgenomen die betrekking hebben op andere aspecten van de taakuitvoering van de ambtenaar, zoals hieronder aangegeven wordt.

Een deel van de items is geïnspireerd op de vierde versie van de OAI (organizati-

on assessment instruments) van Van de Ven en Ferry (1980). De OAI is een set meetinstrumenten op basis waarvan de bedoeling is "to predict and explain the performance of complex organizations on the basis of how they are organized and the environment in which they operate" (p.348).

Het theoretisch framework waarop de instrumenten gebaseerd zijn gaat uit van vier analyse-niveaus: een niveau dat vooral gericht is op de organisatie als geheel; een niveau dat gericht is op de verschillende eenheden of afdelingen binnen de organisatie; een niveau waarbij de aandacht uitgaat naar individuele taken en posities, en; een niveau dat gericht is op relaties binnen en tussen verschillende afdelingen²⁹. Met name items van het meetinstrument dat betrekking heeft op het derde analyse-niveau werden relevant geacht voor de ontwikkeling van de uitsprakenlijst. Ook het instrument voor het vierde analyse-niveau werden interessant geacht voor zoverre de items betrekking hebben op externe contacten met individuen (cliënten).

Zo werden met name items relevant geacht die betrekking hebben op de volgende taakkenmerken: standaardisatie van de taak en de werkeenheid, zeggenschap ("authority"), verdeling van de zeggenschap binnen de afdeling, werkdruk, verantwoording ("accountability"), taak moeilijkheid, conflict of consensus in de interactie, formalisatie van de relatie, waargenomen effectiviteit van de interactie, afhankelijkheid van de ander in de interactie, invloed van actoren op elkaar, en methoden om conflicten op te lossen (defensiemechanismen).

Alle items uit de itempool zijn geherformuleerd van vragen naar uitspraken. Op deze wijze is het gemakkelijker uniforme antwoordcategorieën te formuleren voor de gehele uitsprakenlijst. Overlappingsen van uitspraken zijn verwijderd en na een aantal beoordelingen door derden is een definitieve uitsprakenlijst samengesteld (zie bijlage 5).

Ook de uitsprakenlijst voor cliënten (zie bijlage 6) is samengesteld vanuit een itempool, waarbij de items voor een groot deel zijn geïnspireerd op het onderzoek van Filet (1974). De items of uitspraken vormen de operationalisatie van diverse aspecten van het concept "bureaucratische competentie". Zo hebben de uitspraken enerzijds betrekking op waargenomen gedragssaspecten zoals eigen assertiviteit en invloedsoefening in de situatie, en het waargenomen gedrag van de ambtenaar in de situatie. Anderzijds hebben de uitspraken betrekking op cognitieve aspecten van de bureaucratische interactie-situatie zoals invloedspceptie, kennis, ervaring en algemene houding ten aanzien van bureaucratische situaties.

De definitieve uitsprakenlijst kwam ook hier tot stand na diverse beoordelingen door derden. En ook deze items zijn in uitspraken geformuleerd. Voor deze lijst geldt, evenals voor de uitsprakenlijst voor BMW-ers, dat bij de interpretatie van de resultaten rekening gehouden moet worden met het feit dat het hier zelfbeoordelingen betreft.

Het persoonlijkheidskenmerk machiavellisme veronderstelt een persoonlijk-

²⁹ Oorspronkelijk genoemd, respectievelijk: "overall organization focus of analysis"; "organizational unit focus of analysis"; "individual job or position focus of analysis", en; "relations within and between units focus of analysis".

heidstrek te meten die een oriëntatie in interpersoonlijk gedrag aangeeft, waarbij het verschil in hoog- en laagscorders gekenmerkt kan worden als a. weerstand versus gevoeligheid voor sociale beïnvloeding, b. oriëntatie op cognities versus oriëntatie op personen, en c. het initiëren en controleren van structuren versus het volgen van structuren. In hoofdstuk 3 bleek met name dit persoonlijkheidskenmerk een rol te spelen bij sociale interactie-situaties zoals die tussen ambtenaren en burgers. Ook eerder onderzoek geeft het belang van machiavellisme in sociale interacties aan (zie b.v. Walderth-Lauth & Scherer, 1983), waarbij het kenmerk een mediërende rol kan spelen. Op grond hiervan kan verondersteld worden dat een verschillende mate van machiavellisme de waarneming beïnvloedt van bepaalde aspecten van de taakstructuur en -uitvoering door contactambtenaren en aspecten van bureaucratische competentie door cliënten. Voor de vaststelling van de mate van machiavellisme is daarom de machiavellisme-schaal (Vleeming, 1976) als extra onderdeel aan de uitsprakenlijst voor de contactambtenaren en aan de uitsprakenlijst voor de cliënten toegevoegd.

2.3. Procedure

Aan de hand van de informatiseringsgraad zijn negen sociale diensten met een hoge informatiseringsgraad en zeven sociale diensten met een lage informatiseringsgraad geselecteerd. Een van de GSD's in deze laatste groep is een intergemeentelijke sociale dienst en bestrijkt meerdere kleine gemeenten.

Allereerst werd telefonisch contact gelegd met de diverse GSD's, nadat elk van de diensten een brief had ontvangen met verzoek om medewerking aan het onderzoek en een korte uiteenzetting van de aard van het onderzoek. Tijdens de telefonische contacten werden het doel en de aard van het onderzoek verder toegelicht. Een aantal diensten zegden hun medewerking direct toe, een aantal andere moest hiervoor intern overleg plegen. Na een maand werd de definitieve onderzoeksgroep vastgesteld nadat enkele diensten definitief hadden toegezegd, dan wel besloten hadden niet mee te werken. Redenen die voor weigering werden opgegeven waren voornamelijk een te hoge werkdruk, medewerking aan een te groot aantal andere onderzoeken in de achterliggende periode, of een combinatie van beide.

Met de contactpersonen van de meewerkende diensten werd afgesproken dat zij voor de verspreiding van de uitsprakenlijsten zowel onder BMWers als onder cliënten zouden zorgdragen. Voor de verspreiding onder cliënten werd voor deze manier gekozen omdat het niet mogelijk bleek - uit privacy-overwegingen - namen en adressen van cliënten van de diensten zelf te krijgen. In de afspraken werd benadrukt dat de cliënten die de uitsprakenlijst toegestuurd zouden krijgen zoveel mogelijk op a-selecte wijze gekozen dienden te worden. De enige eis hierbij was dat deze cliënten wel recentelijk contact met een BMW'er van de dienst gehad hadden.

Vervolgens werden de uitsprakenlijsten naar de contactpersonen gestuurd. Per dienst werden vijf exemplaren van de lijst voor BMW-ers verstuurd. Afhankelijk van de gemaakte afspraken werden vijftien of twintig exemplaren van de lijst voor cliënten verstuurd. Voor elke respondent was een enveloppe geprepareerd met daarin de uitsprakenlijst, een begeleidingsbrief en een antwoortenveloppe die gratis en direct aan de onderzoeker kon worden geretourneerd. Elke enveloppe

was bovendien voorzien van een nummer, zodat de contactpersonen bij de diensten achteraf zouden kunnen achterhalen welke cliënten een uitsprakenlijst was toegestuurd. Dit was noodzakelijk in verband met geplande herinneringsbrieven. Elke contactpersoon kreeg daarom een pakket met twintig of vijftwintig voor-geprepareerde enveloppen die alleen geadresseerd hoefden te worden om bij de respondenten terecht te komen. Elke contactpersoon kreeg bij dit pakket ook een brief waarin nogmaals de gemaakte afspraken op een rij waren gezet. In totaal werden tachtig lijsten naar BMW-ers verstuurd en tweehonderdtachtig lijsten naar cliënten.

Ingevulde uitsprakenlijsten kwamen druppelsgewijs binnen, ondanks de vastgestelde responstermijn. Dit was gedeeltelijk te wijten aan enige diensten die de enveloppen later doorstuurden dan gepland door onvoorziene (werk-)problemen aan hun kant. Verder zijn ruim een maand na de verzending van de enveloppen de herinneringsbrieven aan de respondenten gestuurd met het verzoek, voor zover dit achterwege was gebleven, alsnog de uitsprakenlijst in te vullen. Ook dit liep via de contactpersonen bij de GSD's. De gegevens die voor de analyses gebruikt zijn, zijn afkomstig van ingevulde uitsprakenlijsten die tot drie maanden na de oorspronkelijke verzending naar de contactpersonen, ontvangen zijn.

3. Beschrijving van de onderzoeksgroep

3.1. Respons

De (bruikbare) respons van BMWers was 82%, van cliënten 30%. Van de laatste groep kwamen ook nog een tiental reacties in de vorm van niet of half ingevulde lijsten, brieven of telefoontjes met redenen waarom men de lijst niet wilde of kon invullen. Een aantal van de laatste reacties betrof het ongeloof in de anonimiteit van de respondenten, ondanks de gegeven garanties hiervoor. Wellicht was de aanwezigheid van het responsnummer op de uitsprakenlijst een aspect dat hieraan bijdroeg.

3.2 Algemene kenmerken van de contactambtenaren

De gemiddelde leeftijd van de contactambtenaren (BMW-ers) is zesendertig jaar, zowel bij GSD's met een hoge informatiseringsgraad als bij GSD's met een lage informatiseringsgraad. Het aantal jaren dat men werkzaam is als BMW'er is gemiddeld negen jaar. Hierbij is geen verschil tussen GSD's met een hoge informatiseringsgraad en GSD's met een lage informatiseringsgraad.

Als belangrijkste taken noemen bijna alle BMWers (intake-)gesprekken met cliënten en rapportage of behandeling van aanvragen (een klein deel noemt hierbij andere taken zoals heronderzoek). Aan deze taken wordt relatief de meeste tijd besteed (25 tot 30 uur per week). De resterende tijd wordt veelal besteed aan voorlichting, advisering of werkoverleg.

Het gemiddeld aantal directe ("face-to-face") cliëntcontacten per contactambtenaar is ongeveer zeventien per week. Er is geen verschil tussen GSD's met een hoge en GSD's met een lage informatiseringsgraad. De duur van deze directe contacten is gemiddeld bij GSD's met een hoge informatiseringsgraad veertig minuten, bij GSD's met een lage informatiseringsgraad drieëndertig minuten.

Statistisch gezien is hiertussen (nèt) geen verschil.

Het gemiddeld aantal indirecte (bv. telefonische) cliëntcontacten per contactambtenaar ligt bij laag geïnformatiseerde GSD's significant hoger (30) dan bij hoog geïnformatiseerde GSD's (22). De duur van dergelijke contacten is gemiddeld echter gelijk: acht minuten per contact.

Dit betekent dat contactambtenaren bij GSD's met een hoge informatiseringsgraad in totaal gemiddeld ongeveer veertien-en-een-half uur per week besteden aan cliëntcontacten, waarvan ongeveer 80% aan directe contacten en 20% aan indirecte contacten. Contactambtenaren bij GSD's met een lage informatiseringsgraad besteden aan cliënten in totaal gemiddeld ongeveer dertien-en-een-half uur, waarvan ongeveer 70% aan directe contacten en ongeveer 30% aan indirecte contacten.

In de hoog geïnformatiseerde sociale diensten besteden de contactambtenaren dus in totaal meer tijd aan contacten met cliënten, wat voornamelijk komt doordat hun directe gesprekken langer duren, dan contactambtenaren bij laag geïnformatiseerde diensten. Contactambtenaren bij diensten met een lage informatiseringsgraad hebben meer telefonische contacten met cliënten. Mogelijk betekent dit, doordat hun directe contacten korter zijn, dat er bij de cliënten meer onduidelijkheden overblijven die later telefonisch beantwoord moeten worden. Het kan echter ook betekenen dat bij laag geïnformatiseerde diensten gemakkelijker telefonisch informatie ingewonnen of doorgegeven kan worden. Want niet de duur van de indirecte contacten bij laag geïnformatiseerde diensten is langer maar het aantal indirecte contacten is groter. Er zijn bij de laag geïnformatiseerde diensten gemiddeld bijna twee maal zoveel indirecte als directe contacten, bij de hoog geïnformatiseerde diensten contacten ligt het aantal indirecte en directe contacten veel dichterbij elkaar.

Tabel 5.1: Percentage BMW-ers dat gebruik maakt van een pc of terminal buiten, tijdens, of buiten én tijdens het contact met de cliënten, bij hoog en bij laag geïnformatiseerde GSD's.

pc-gebruik	informatiseringsgraad	
	HOOG	LAAG
alleen buiten contact	37%	36%
alleen tijdens contact	14%	6%
tijdens én buiten contact	49%	58%

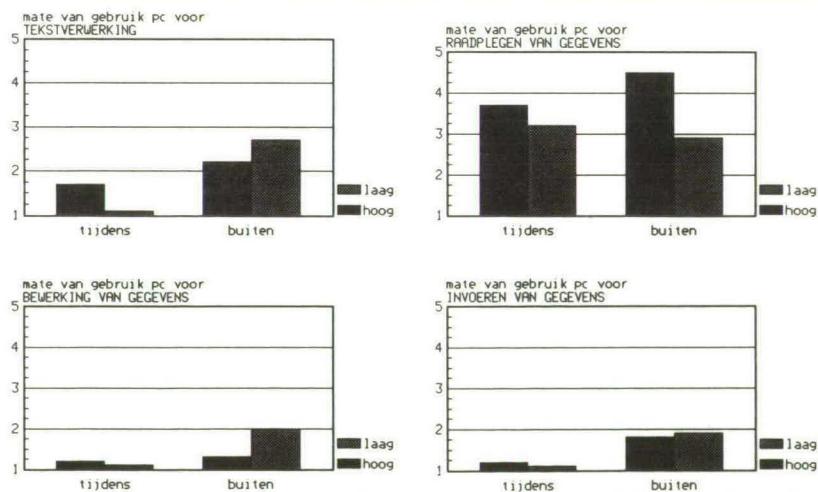
Het gebruik van terminals of personal computers (pc's) door contactambtenaren kan zowel tijdens, buiten of tijdens én buiten het contact met de cliënt plaatsvinden. In tabel 5.1 is aangegeven hoeveel BMW-ers op welke momenten, in hoog en laag geïnformatiseerde GSD's, van de pc of terminal gebruik maken.

Zoals in de tabel te zien is, is er nauwelijks verschil tussen hoog en laag geïnformatiseerde GSD's wat betreft de momenten dat van de pc of terminal gebruik wordt gemaakt. De meeste BMW-ers maken hiervan gebruik zowel tijdens als buiten het contact, ruim een derde maakt hiervan gebruik alleen buiten het contact. Het aantal BMW-ers dat alleen tijdens contacten met cliënten van een pc of terminal gebruik maakt is relatief klein. Dit is een van de redenen waarom in

het vervolg slechts een onderscheid gemaakt zal worden tussen pc-gebruik buiten het contact, en pc-gebruik (ook) tijdens het contact. Een andere reden hiervoor is dat bij alle hierna komende analyses geen verschillen gevonden worden tussen BMW-ers die tijdens én buiten het contact van een pc gebruik maken en BMW-ers die alleen tijdens het contact van een pc gebruik maken. Deze twee laatstgenoemde groepen kunnen daarom als één groep beschouwd worden.

Het meest opvallende aan de tabel is dat hieruit blijkt dat alle contact-ambtenaren in meer of mindere mate gebruik maken van een terminal of pc, zowel in hoog als in laag geïnformatiseerde GSD's. Dit lijkt mogelijk op het eerste gezicht vreemd. Echter, het gaat er bij de mate van informatisering niet zozeer om welke apparatuur gebruikt wordt, maar hoe dat deze gebruikt wordt. Overal om ons heen zien we immers dat de aanwezigheid van een pc een steeds normaler verschijnsel is. Een personal computer kan aan de ene kant louter een vervanging van een typemachine zijn, maar kan ook van geavanceerde applicaties gebruik maken wanneer binnen en buiten de organisatie allerlei koppelingen zijn aangebracht. Het gebruik van de pc op zich zegt niets over de graad van informatisering.

Waarvoor de BMW-ers de pc gebruiken varieert: in verschillende combinaties wordt gebruik gemaakt van tekstverwerken, raadplegen, invoeren of bewerken van gegevens. In figuur 5.1 is weergegeven in welke mate BMW-ers van deze vier applicaties gebruik maken. Deze figuur maakt direct al duidelijk dat de pc of terminal door de BMW-ers veel gebruikt wordt om gegevens te raadplegen, eniger mate voor tekstverwerking, en nauwelijks voor het invoeren of bewerken van gegevens.



Figuur 5.1: Mate waarin BMW-ers gemiddeld gebruik maken van de vier verschillende applicaties op de pc (of terminal), gedifferentieerd naar moment van gebruik (tijdens of buiten het contact met de cliënt) en de informatiseringsgraad van de GSD (hoog of laag). N.B. De waarden op de verticale assen geven de toenemende mate van gebruik aan, van helemaal niet (=1) tot heel veel (=5).

Buiten het contact vindt meer tekstverwerking plaats dan tijdens de interactie. Dit verschil is bij laag geïnformatiseerde GSD's groter dan bij hoog geïnformatiseerde GSD's. Eenzelfde effect bestaat met betrekking tot het bewerken van gegevens. Bewerking van gegevens vindt significant meer plaats buiten het contact en dit verschil is bij laag geïnformatiseerde GSD's groter dan bij hoog geïnformatiseerde GSD's. Hierbij kan wel opgemerkt worden dat de mate van gebruik, ook buiten de contacten met de cliënt, tamelijk laag blijft. Het invoeren van gegevens vindt voornamelijk plaats buiten het contact met de cliënt, hoewel dan ook op tamelijk geringe schaal. Duidelijk is dat de pc voornamelijk gebruikt wordt voor het raadplegen van gegevens. In laag geïnformatiseerde GSD's gebeurt dit meer tijdens het contact met de cliënt en in hoog geïnformatiseerde GSD's meer buiten het contact. In hoog geïnformatiseerde GSD's worden wel in grotere mate gegevens geraadpleegd dan in laag geïnformatiseerde GSD's. Bij hoog geïnformatiseerde GSD's is ook meer digitale informatie beschikbaar.

3.3. Algemene kenmerken van de cliënten

De gemiddelde leeftijd van de cliënten is negenendertig jaar. Het opleidingsniveau is gevarieerd: van basisschool, lts of lhno tot universitaire opleiding. De meeste respondenten hebben een opleiding mavo, mts of daarmee vergelijkbaar. Van de cliënten is 41% mannelijk en 59% vrouwelijk. In 57% van de gevallen was de ambtenaar waarmee men voor het laatste contact had een man, in de andere gevallen een vrouw. De verdeling van mannen en vrouwen over deze respondenten is dus vrij evenwichtig, evenals de verdeling mannen en vrouwen over de ambtenaren waarmee men contact had.

Ruim 41% van de cliënten bij laag geïnformatiseerde GSD's had het laatste contact met een contactambtenaar in of juist voor de maand dat zij de uitsprakenlijst invulden. Voor ongeveer 26% was het laatste contact twee tot drie maanden geleden. Bij bijna 23 % van de cliënten vond het laatste contact vier tot zes maanden geleden plaats. Bij ongeveer 8% vond het laatste contact meer dan een half jaar geleden plaats. De percentages voor hoog geïnformatiseerde GSD's zijn respectievelijk 46%, 23%, 14% en 17%.

Een kwart van de cliënten had tijdens het laatste gesprek met de ambtenaar een aanvraag om een uitkering gedaan, terwijl 70% al eerder een uitkering had aangevraagd. Het soort uitkering waar men naar gevraagd heeft tijdens de contacten is in de meeste gevallen een volledige uitkering voor levensonderhoud, dat wil zeggen een RWW- of ABW-uitkering (ongeveer in 70% van de gevallen). In veel minder gevallen gaat het om aanvragen voor eenmalige bedragen voor gemaakte kosten, verhoging van de uitkering, e.d. In 10% van de gevallen geeft men aan niet speciaal naar het soort uitkering gevraagd te hebben en weet men de naam van de uitkering niet. Meer dan 90% van de cliënten had al eerder een bezoek aan de GSD gebracht.

De beslissing of men wel of geen uitkering krijgt wordt volgens 62% van de cliënten genomen door de hoge ambtenaren of de directie van de sociale dienst, door de burgemeester of wethouder, of door beiden. Verder weet 33% niet wie de beslissing neemt, en denkt 3% dat de beslissing genomen wordt door de ambtenaar waarmee men gesproken heeft.

In de helft van de gevallen geeft men aan zelf op het idee gekomen te zijn om

naar de sociale dienst te gaan, in 32% van de gevallen is men doorverwezen door een ander bureau of een andere dienst. In 14% van de gevallen is men door een ander op het idee gebracht. Slechts in 1% van de gevallen is men op het idee gekomen door radio, tv of krant, en niemand naar aanleiding van een folder van de gemeente of de bibliotheek.

De hierboven aangegeven percentages variëren enigszins bij hoog en laag geïnformatiseerde GSD's maar verschillen niet wezenlijk van elkaar.

Opvallend zijn verder de antwoorden die cliënten gaven met betrekking tot het gebruik van de personal computer door de contactambtenaar. Zoals we in de vorige paragraaf al zagen zeggen BMW-ers bij alle GSD's een personal computer te gebruiken bij hun werkzaamheden, waarvan tweederde ook tijdens de contacten met de cliënten. Een pc is dus in de meeste gevallen aanwezig wanneer de gesprekken tussen de BMW-ers en de cliënten plaatsvinden. Alle cliënten zeggen echter dat zij in geen enkel geval vragen, die ze moesten beantwoorden, af konden lezen van een computerbeeldscherm. Hoogstwaarschijnlijk is dit vooral te verklaren doordat er nog geen of weinig informatie-technologische toepassingen (expert-, advies- of kennissystemen) door de sociale diensten gebruikt worden waarbij de computer de vragen genereert. Voorlopig worden pc's nog voornamelijk gebruikt voor het raadplegen van gegevens, zoals we al eerder constateerden. In de zeldzame gevallen waar vragen wel door de computer gegenereerd worden, is de apparatuur zo opgesteld dat cliënten niet mee kunnen lezen.

Dat de pc voornamelijk wordt gebruikt om gegevens te raadplegen, en nauwelijks voor invoer of bewerking van gegevens, wordt door de antwoorden van de cliënten, zowel bij hoog als laag geïnformatiseerde GSD's, ook bevestigd: geen van de cliënten bevestigt dat de ambtenaar het meeste intikte van wat de cliënt vertelde. De meeste cliënten zeggen dat geen gegevens werden ingetikt, 13% zegt er niet zeker van te zijn of gegevens werden ingetikt. Dit laatste percentage is exact gelijk bij hoog én bij laag geïnformatiseerde GSD's. Wél is opvallend dat BMW-ers bij hoog geïnformatiseerde GSD's volgens de cliënten veel vaker, in 84% van de gevallen, het meeste van wat de cliënt vertelde opschreef op een formulier. Bij laag geïnformatiseerde GSD's zegt slecht 54% van de cliënten dat de BMW'er het meeste van wat hij vertelde op een formulier opschreef. Mogelijk verklaart dit voor een deel waarom directe contacten bij hoog geïnformatiseerde GSD's gemiddeld langer duren dan directe contacten bij laag geïnformatiseerde GSD's (zie vorige paragraaf).

3.4. Machiavellistische oriëntatie

Zoals al eerder opgemerkt bleek het persoonlijkheidskenmerk bij het vooronderzoek, beschreven in hoofdstuk drie, een rol te spelen bij sociale interacties van een bureaucratische aard. Daarom werden ook in het in dit hoofdstuk beschreven deel van het onderzoek gegevens van contactambtenaren en gegevens van cliënten met behulp van de machiavellisme-schaal verzameld. Maar aangezien de machiavellisme-schaal niet voldoende genormeerd is in het nederlandse taalgebied, en dus niet beschouwd kan worden als een absolute maat van machiavellisme, wordt het kenmerk in dit onderzoek als een relatieve maat beschouwd.

De gemiddelde machiavellisme-score tussen BMW-ers bij hoog en bij laag

geïnformatiseerde GSD's verschilt niet significant. Ook bij cliënten is er tussen deze groepen geen verschil. Ook de gemiddelde machiavellisme-scores per gemeente verschillen niet significant, evenmin als de gemiddelde scores tussen mannelijke en vrouwelijke BMW-ers, en mannelijke en vrouwelijke cliënten. Hierdoor is het mogelijk machiavellisme bij de analyses als een op zichzelf staand gegeven (onafhankelijke variabele) te beschouwen. Hiervoor zijn de scores van cliënten en BMW-ers in één van drie categorieën ondergebracht: laag, midden en hoog.

De beoordeling of men een lage, gemiddelde of hoge score heeft is als volgt bepaald. Terwijl het bereik van de schaal loopt van 20 tot 160, loopt de range van scores in de gehele onderzoeksgroep (dus van zowel BMW-ers als cliënten) van 46 tot 136, waarbij sprake is van een redelijk evenwichtige spreiding. De gemiddelde score over de gehele groep is 82, een gemiddelde dat overeenkomt met eerder onderzoek (Vleeming 1976). Op grond van de range en de spreiding is gekozen voor een indeling in categorieën waarbij in de categorieën "hoog" en "laag" elk 25% van de scores valt, en in de categorie "gemiddeld" de resterende 50%. Een score lager dan 77 betekent dan laag, een score hoger dan 93 betekent hoog, en een score tussen 77 en 93 betekent gemiddeld.

Opgesplitst naar de cliëntgroep en de BMW-groep blijkt dat de categorieën bij beide groepen redelijk gevuld zijn. Van de cliënten en de BMW-ers scoren laag respectievelijk 18% en 29%, gemiddeld respectievelijk 50 en 54%, en hoog respectievelijk 32% en 17%. De categorie hoog wordt meer gevuld door cliënten, de categorie laag meer door BMW-ers.

4. De bureaucratische contactsituatie vanuit het perspectief van contactambtenaren

We gaan in de volgende paragrafen allereerst in op de verschillende aspecten van de taakstructuur en -uitvoering die onderscheiden kunnen worden, en gaan we na hoe de verschillende aspecten zich tot elkaar verhouden. Vervolgens zullen we kijken of en welke verschillen aanwezig zijn met betrekking tot de verschillende aspecten tussen subgroepen van contactambtenaren.

4.1. Aspecten van taakstructuur en taakuitvoering van contactambtenaren

De uitsprakenlijst bestaat uit items waarvan we gezegd hebben dat deze een aantal factoren of dimensies van de taakstructuur en -uitvoering van de BMW-ers representeren. Om na te gaan om welke factoren het precies gaat zijn de gegevens afkomstig van de contactambtenaren aan een aantal analyses onderworpen om te zien of onderliggende dimensies geïdentificeerd kunnen worden. Met name principal components factor-analyses en de Mokken schaalanalyse zijn toegepast. Deze methoden kunnen aangeven welke items of uitspraken eenzelfde factor of dimensie representeren. De items die samen een factor vormen kunnen tezamen als een (sub)schaal beschouwd worden waarmee de betreffende dimensie gemeten kan worden. Met de genoemde analyses blijken tien subschalen geïdentificeerd te kunnen worden.

Vier subschalen hebben te maken met uitspraken over de *verdeling van de zeggenschap* van verschillende actoren over beslissingen die de contactambtenaren dienen uit te voeren, de vaststelling van de criteria waaraan het werk van de contactambtenaar moet voldoen, en de bepaling van regels en procedures voor contactambtenaren. Een subschaal heeft betrekking op de zeggenschap van staf en middenkader, een tweede op de zeggenschap van de afdelingschef, een derde op de zeggenschap van de individuele leden van de afdeling (waaronder de contactambtenaren zelf) en de vierde tenslotte op de zeggenschap van de afdeling als groep (individuele leden én afdelingschef samen).

Een vijfde subschaal heeft betrekking op de mate waarin de contactambtenaren zeggen standaardprocedures te volgen om taken uit te voeren en om met cliënten om te gaan, er geschreven regels en procedures bestaan om de belangrijkste taken uit te voeren en om met verschillende situaties om te gaan, en er regels aanwezig zijn die aangeven hoe met uitzonderingen omgegaan dient te worden. Deze factor noemen we kortheidshalve *handelingsvoorschriften*.

De subschaal die *werkdruk* genoemd is spreekt voor zich. Deze uitspraken hebben betrekking op de moeilijkheid de hoeveelheid werk uit te voeren die verwacht wordt, de vaak voorkomende problemen waarvoor geen directe of duidelijke oplossingen voorhanden zijn, de algemene ontevredenheid over contacten tussen cliënten en de afdeling, en de mening dat de criteria waarop het werk geëvalueerd wordt oneerlijk zijn.

Een zevende subschaal die onderscheiden wordt is de ervaren *duidelijkheid* van de doelen, de criteria en de verantwoordelijkheden die betrekking hebben op de eigen werkzaamheden.

Een volgende, achtste, subschaal betreft uitspraken die aan de ene kant betrekking hebben op de mate waarin contactambtenaren vinden dat cliënten invloed hebben op het intern functioneren van de afdeling, vinden dat cliënten weten waar ze recht op hebben, vinden dat uitzonderingen voorkomen die geheel andere procedures en methoden vereisen, en vinden dat informatie van de cliënt essentieel en noodzakelijk is om de taak goed uit te voeren. Aan de andere kant betreft het tevens de mate waarin contactambtenaren vinden dat hun afdeling invloed heeft op het gedrag en de activiteiten van cliënten, vinden dat cliënten afhankelijk zijn van hulp en ondersteuning van hun afdeling, vinden dat men zich voor bepaalde cliënten hulpvaardiger opstelt dan andere, en de mate waarin de houding van de contactambtenaar ten opzichte van de cliënt expliciet besproken is in de afdeling. Deze subschaal heeft betrekking op een dimensie die de onderlinge afhankelijkheid van cliënt en contactambtenaar aangeeft, en wordt daarom verder *contingentie* genoemd. Het gegeven dat beide soorten afhankelijkheid in één dimensie terechtkomen, wijst erop dat de inschatting door BMW-ers van de afhankelijkheid van cliënten van de afdeling, gelijk opgaat met de, door BMW-ers ervaren, afhankelijkheid van de afdeling van de cliënten. Het is dus voor de BMW-ers niet zo dat wanneer de afdeling zich onafhankelijker van de cliënten opstelt dat cliënten dan meer afhankelijk zouden worden, maar juist ook onafhankelijker van de afdeling. Deze dimensie geeft daarmee aan dat de onderlinge afhankelijkheid een bepaalde mate van - mogelijk noodzakelijke - betrokkenheid aangeeft van afdeling en cliënt.

Een negende subschaal, *effectiviteit*, geeft aan in hoeverre de contactambtenaren vinden dat contacten met cliënten effectief, correct en eerlijk verlopen.

De tiende subschaal, tenslotte, bevat uitspraken die aangeven in hoeverre contactambtenaren zeggen meningsverschillen of conflicten met cliënten op te lossen door de zaak te vermijden, te negeren of te sussen, door de zaak door een andere ambtenaar te laten oplossen, en niet door de zaak uit te praten en oplossingen te zoeken. Deze subschaal geeft aan in hoeverre contactambtenaren *verdedigings-mechanismen* toepassen bij conflicten in de contacten met cliënten. Relevante gegevens over de verschillende subschalen zijn weergegeven in tabel 5.2. De betrouwbaarheid van de verschillende subschalen is vrij goed. Van de subschaal contingentie is de betrouwbaarheid wat minder.

Tabel 5.2: Algemene gegevens per subschaal van de uitsprakenlijst voor BMW-ers. ZA = zeggenschap staf/middenkader, ZB = zeggenschap afdelingschef, ZC = zeggenschap individuele leden afdeling, ZD = zeggenschap afdeling als groep, HV = handelingsvoorschriften, WD = werkdruk, DU = duidelijkheid, CO = contingentie, EF = effectiviteit. VE = verdedigingsmechanismen.

sub-schaal	schaal-bereik	schaal-midden	aantal items	betrouwbaarheid (Cronbach's alpha)
ZA	3 - 15	9	3	.81
ZB	3 - 15	9	3	.74
ZC	3 - 15	9	3	.80
ZD	3 - 15	9	3	.89
HV	10 - 50	30	10	.75
WD	7 - 35	21	7	.72
DU	9 - 45	27	9	.72
CO	8 - 40	24	8	.64
EF	11 - 55	33	11	.72
VE	4 - 20	12	4	.70

In hoofdstuk 2 wezen we op het onderscheid tussen beleidsvrijheid ("discretion") en zeggenschap ("authority") zoals dat door Maynard-Moody et al. (1987) gemaakt wordt. Beleidsvrijheid, door hen opgevat als de keuzevrijheid bij beslissingen omtrent de wijze en soort van dienstverlening aan en behandeling van cliënten, wordt gezien als een inherente kwaliteit van het werk van contactambtenaren. Zeggenschap daarentegen is niet inherent aan werk in grensposities van organisaties, maar is een (verleend) recht om te participeren in het beslissingsproces over hoe cliënten behandeld dienen te worden. Maynard-Moody et al. vonden grote verschillen in zeggenschap van contactambtenaren tussen hoog en laag gebureaucratiseerde organisaties maar geen verschillen in beleidsvrijheid van contactambtenaren. In hun onderzoek gebruikten Maynard-Moody et al. (1987) de door Van de Ven & Ferry (1980) ontwikkelde Task Variability Scale en Job Authority Scale om respectievelijk beleidsvrijheid en zeggenschap te meten. De items waaruit deze twee schalen bestaan komen ook voor in de hier gebruikte uitsprakenlijst voor BMW-ers. Uit de factoranalyses kwamen de items die betrekking hebben op zeggenschap duidelijk naar voren als aparte factoren, of aspecten, in de vorm van de vier subschalen die betrekking hebben op de verdeling van de zeggenschap. De items die Maynard-Moody et al. (1987) als indicatoren voor beleidsvrijheid gebruiken (in onze uitsprakenlijst voor BMW-ers de items A25, A29 en A31) blijken hier géén aparte factor te vormen. De inter-item betrouwbaarheid tussen deze items is zeer laag (Cronbach's Alpha = .34).

We vinden dus niet de Task Variability Scale terug. Of er verschillen zijn in zeggenschap van contactambtenaren tussen hoog en laag geïnformateerde GSD's gaan we na in de volgende paragraaf. Of er verschillen in beleidsvrijheid, zoals gedefinieerd door Maynard-Moody et al. (1987), bestaan mogen we dus niet afleiden uit de Task Variability Scale, aangezien deze te onbetrouwbaar is. Wel kan opgemerkt worden dat op de afzonderlijke items (A25, A29 en A31) geen verschillen gevonden zijn tussen BMW-ers in hoog en BMW-ers in laag geïnformateerde GSD's. In zoverre komt dit overeen met resultaten van Maynard-Moody et al. (1987).

De factoren of aspecten die hierboven onderscheiden zijn, staan niet los van elkaar. Door de correlaties tussen de verschillende subschalen te berekenen kan nagegaan worden hoe de verschillende aspecten met elkaar samenhangen. Uit de correlatie-matrix, zoals die in tabel 5.3 is weergegeven, kunnen we de statistisch significante en daardoor betekenisvolle verbanden (i.e. de kans dat de verbanden toevallig optreden kleiner is dan 5%) aflezen tussen de verschillende aspecten van de taak zoals die door de BMW-ers uit de hele onderzoeksgroep ervaren worden.

Tabel 5.3: Correlaties (Pearson r) tussen de tien subschalen die ontleend zijn aan de uitsprakenlijst voor BMW-ers. ZA = zeggenschap staf/middenkader, ZB = zeggenschap afdelingschef, ZC = zeggenschap individuele leden afdeling, ZD = zeggenschap afdeling als groep, HV = handelingsvoorschriften, WD = werkdruk, DU = duidelijkheid, CO = contingentie, EF = effectiviteit. VE = verdedigingsmechanismen.

	ZA	ZB	ZC	ZD	HV	WD	DU	CO	EF
ZB	-.26*								
ZC	-.20	.25*							
ZD	-.22	.37**	.61**						
HV	.31*	-.09	-.33**	-.25*					
WD	-.06	.12	.15	.02	-.35**				
DU	.20	.20	.08	.23	.20	-.33**			
CO	.12	-.02	.26*	.21	-.12	.26*	.06		
EF	-.05	.24	.18	.09	-.03	-.29*	.30*	-.06	
VE	.02	-.19	-.10	-.14	-.04	.28*	-.11	.18	-.42**

* $p < .05$ tweezijdig.

** $p < .01$ tweezijdig.

In de correlatie-matrix is te zien dat de verschillende aspecten van de werksituatie van de BMW-ers in een tweetal clusters onder te brengen zijn. Enerzijds is er een samenhang tussen de aspecten die te maken hebben met de verdeling van de zeggenschap en de handelingsvoorschriften. Anderzijds hangen aspecten samen die betrekking hebben op de uitvoering van de belangrijkste taak van de contactambtenaren, namelijk die aspecten die te maken hebben met de contacten met cliënten.

In feite heeft het eerstgenoemde cluster aspecten betrekking op de rol van de contactambtenaar als organisatielid. De aspecten in dit cluster geven aan de mate van zeggenschap en autonomie van de contactambtenaar binnen de organisatie, kortom de S.O.P. (standard operating procedure). Met betrekking tot de

verdeling van de zeggenschap kunnen we constateren dat op dit gebied de afdeling waar de BMW-er werkt over het algemeen als eenheid gezien wordt. De zeggenschap van de afdeling als groep hangt positief samen met zowel de eigen, individuele zeggenschap als met de zeggenschap van de afdelingschef, waarbij de laatste twee ook positief samenhangen.

Dit wil zeggen dat wanneer men vindt dat de afdelingschef veel zeggenschap heeft over de wijze waarop het werk uitgevoerd moet worden dat men dan als individuele BMW-er, en als afdeling als geheel, veel zeggenschap en autonomie ervaart. Er is hierbij wel een negatieve samenhang tussen de zeggenschap van de afdelingschef en de zeggenschap van de staf of het middenkader van de sociale dienst. Wanneer de staf of het middenkader meer zeggenschap heeft over hoe het werk in de afdeling uitgevoerd moet worden, heeft de afdelingschef daarop evenredig minder invloed. In dit opzicht is de afdelingschef, als representant van de afdeling waar de contactambtenaar werkt, een opponent van de staf en het middenkader. Wanneer de zeggenschap en de invloed van de staf en het middenkader groter is, nemen ook de handelingsvoorschriften om het werk uit te voeren toe, en neemt de autonomie van de afdeling en van de BMW-er als individu af.

Het tweede cluster bevat aspecten die betrekking hebben op de rol van de contactambtenaar als persoon die de contacten met de buitenwereld, de cliënten, onderhoudt. Deze aspecten hebben betrekking op de effectiviteit, correctheid en eerlijkheid van het verloop van de contacten met de cliënten, de mate waarin verdedigingsmechanismen bij conflicten met cliënten worden toegepast, de onderlinge afhankelijkheid die men ervaart tussen de afdeling en de cliënten bij de uitvoering van het werk, de ervaren duidelijkheid van voorgeschreven procedures en criteria en verantwoordelijkheden bij de uitvoering van het werk, en de werkdruk. Uit de correlatie-matrix blijkt dat bij een grotere duidelijkheid ook een grotere effectiviteit van de contacten ervaren wordt. Wanneer BMW-ers in het algemeen een grotere effectiviteit ervaren in de contacten gebruiken zij over het algemeen ook minder verdedigingsmechanismen bij conflicten met cliënten. Met een grotere duidelijkheid, een grotere ervaren effectiviteit en weinig gebruik van verdedigingsmechanismen ervaren BMW-ers minder werkdruk. Wanneer men echter een grotere onderlinge afhankelijkheid ervaart bij de uitvoering van het werk tussen de afdeling en de cliënten, ervaart men ook een grotere werkdruk.

De "schakels" tussen de twee onderscheiden clusters zijn de significante samenhangen tussen respectievelijk handelingsvoorschriften en werkdruk, en zeggenschap van de BMW-ers als individu en contingentie. Dit betekent dat wanneer BMW-ers meer handelingsvoorschriften ervaren, zij minder werkdruk ervaren. Dit betekent verder dat wanneer BMW-ers meer eigen, individuele zeggenschap ervaren, zij een grotere werkdruk ervaren. De correlatie-matrix geeft, in overeenstemming hiermee, dan ook aan dat meer handelingsvoorschriften samengaan met minder eigen zeggenschap, en meer contingentie met een grotere werkdruk.

De voorgaande onderscheiden aspecten die verschillende dimensies weerspiegelen van hoe de contactambtenaren hun werksituatie ervaren zijn van invloed op hoe de contactambtenaren hun cliënten waarnemen. Het oordeel dat BMW-ers over het algemeen van de cliënten hebben kan aangegeven worden met de scores op een vijfpuntsschaal van gepaarde kenmerken die de BMW-ers gaven (B30, zie bijlage 5). Van de dertien gepaarde kenmerken, die uiteraard niet opgenomen

zijn in een van de subschalen, moesten BMW-ers steeds aangeven in hoeverre ze cliënten open dan wel gesloten, terughoudend dan wel assertief, meegaand dan wel stug, etcetera, vonden.

Het blijkt dat een aantal door de BMW-ers waargenomen aspecten van hun werksituatie sterk, dat wil zeggen statistisch significant, samenhangen met hoe zij hun cliënten zien. Het zal niet verbazen dat dit vooral die aspecten zijn die betrekking hebben op het cluster dat betrekking heeft op de wijze waarop het verloop van de contacten ervaren wordt.

Allereerst houdt de machiavellistische houding van de BMW-er verband met hoe zij hun cliënten waarnemen: hoe meer machiavellistisch georiënteerd de BMW-ers zijn, hoe afstandelijker zij de houding van hun cliënten inschatten.

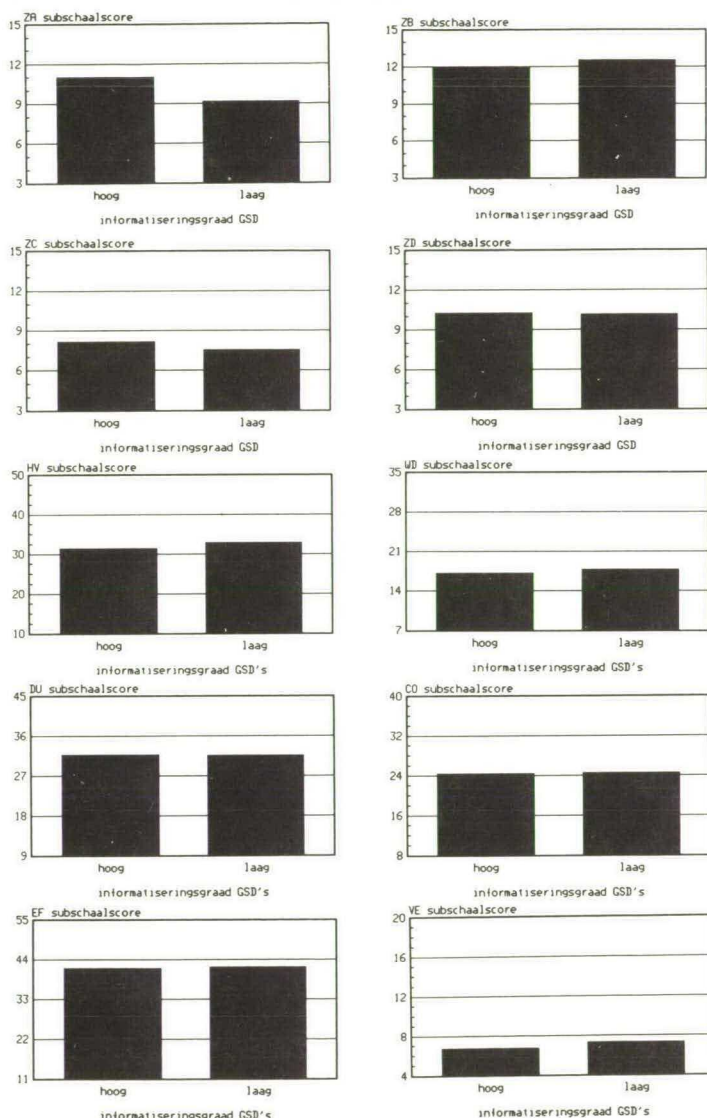
Contactambtenaren die vinden dat criteria, procedures en eigen verantwoordelijkheden duidelijker zijn ervaren ook meer een open houding van de cliënten. De indruk van een meer open, meewerkende, vertrouwelijke en vriendelijke houding van cliënten hangt sterk samen met een grotere ervaren effectiviteit van de contacten met cliënten.

BMW-ers die de zeggenschap van de afdeling als groep hoger inschatten, en dus aangeven autonomer te zijn, vinden dat de houding van hun cliënten persoonlijker en hulpelozer is, en BMW-ers die de zeggenschap van met name de afdelingschef hoger inschatten, vinden de cliënten onderdaniger.

BMW-ers die een grotere werkdruk ervaren vinden dat hun cliënten meer gesloten zijn, ervaren van hun cliënten een meer tegenwerkende houding, en vinden hun cliënten zakelijker. Met name bij een grotere waargenomen afhankelijkheid van de cliënt van de afdeling vinden zij de cliënten hulpelozer. Naarmate BMW-ers vinden dat het functioneren van de afdeling meer afhankelijk is van de cliënt, zien zij de cliënt als minder meegaand, meer stug. In zijn algemeenheid hangt de mate waarin contactambtenaren contingentie waarnemen tussen de eigen afdeling en de cliënten samen met de indruk dat cliënten emotioneler en hulpelozer zijn tijdens de contacten. Dezelfde BMW-ers die over het algemeen een meer emotionele, eisende en gespannen houding van de cliënten waarnemen zijn ook diegenen die zeggen meer verdedigingsmechanismen toe te passen.

Dit laatste betekent echter niet dat deze BMW-ers zeggen verdedigingsmechanismen juist toe te passen bij cliënten die zij ervaren als meer emotioneel, eisend en gespannen. Het is best mogelijk dat deze betreffende ambtenaren juist bij bijvoorbeeld zich onafhankelijk en zelfverzekerd opstellende cliënten verdedigingsmechanismen toepassen. De samenhang geeft alleen aan dat ambtenaren die zeggen over het algemeen meer verdedigingsmechanismen toe te passen bij conflicten met cliënten, dezelfde ambtenaren zijn die de houding van de cliënten tijdens gesprekken over het algemeen emotioneler, eisend en gespannen vinden. De fout die bij de hier besproken samenhangen niet mag worden gemaakt is dat uit een objectieve samenhang van gegevens ook een subjectieve samenhang of logica bij de persoon in kwestie, dus de ambtenaar, verondersteld wordt.

We hebben in deze paragraaf dus kunnen constateren dat een aantal verschillende aspecten onderscheiden kunnen worden met betrekking tot de taakstructuur en -uitvoering van contactambtenaren. Tevens hebben we gezien dat de verschillende aspecten op een logische wijze met elkaar in verband staan. Meer specifiek:



Figuur 5.2: Vergelijking van de gemiddelde scores op de subschalen tussen BMW-ers bij hoog en BMW-ers bij laag geïnformatiseerde GSD's. ZA = zeggenschap staf/middenkader, ZB = zeggenschap afdelingschef, ZC = zeggenschap individuele leden afdeling, ZD = zeggenschap afdeling als groep, HV = handelingsvoorschriften, WD = werkdruk, DU = duidelijkheid, CO = contingentie, EF = effectiviteit, VE = verdedigingsmechanismen.

een cluster aspecten met betrekking tot zeggenschap en handelingsvoorschriften (in de ogen van de contactambtenaren zelf) heeft een bepaald verband met de wijze waarop het verloop van de contacten met cliënten ervaren wordt. Bovendien blijkt dat de beoordeling van deze aspecten samenhangt met de wijze waarop cliënten waargenomen worden. Terwijl we verderop en met name in het volgende hoofdstuk verder ingaan op de betekenis van deze verbanden, stellen we in de volgende paragraaf de vraag aan de orde hoe met name informatisering op een of meerdere van deze aspecten inwerkt.

4.2. Verschillen tussen contactambtenaren bij sociale diensten met een hoge en met een lage informatiseringsgraad

In deze paragraaf bespreken we wat de verschillen zijn tussen verschillende subgroepen BMW-ers. Subgroepen kunnen allereerst onderscheiden worden op grond van de mate van informatisering van de GSD's waarbij de contactambtenaar werkt, en naar het wel of niet gebruiken van de pc tijdens gesprekken met cliënten. Verder kan ook een onderscheid gemaakt worden tussen BMW-ers naar de mate van machiavellistische oriëntatie, naar leeftijd en werkervaring, en naar geslacht.

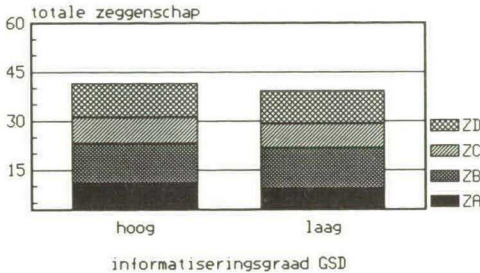
In figuur 5.2. zijn de gemiddelde scores van de BMW-ers op de eerder onderscheiden subschalen weergegeven. Wanneer we hier spreken van verschillen zijn dit steeds relatieve verschillen tussen gemiddelden en wordt de bepaling van hoog of laag gerelateerd aan het schaal midden van de betreffende subschaal. De toetsen of verschillen statistisch significant zijn worden hierbij uitgevoerd met behulp van variantie-analyses of t-toetsen.

Verschillende personen of groepen van personen binnen de GSD hebben *zeggenschap* over, of invloed op de beslissing welke taken de BMW-ers dienen uit te voeren, de vaststelling van de criteria waaraan het werk van de BMW-ers moet voldoen, en het bepalen van regels en procedures voor BMW-ers. Vier subschalen geven aan hoeveel zeggenschap ten aanzien van deze drie aspecten van de werkzaamheden van de BMW-ers toegeschreven wordt aan vier (groepen van) actoren. De mate van zeggenschap van het middenkader of de staf, de afdelingschef, de individuele leden van de afdeling waar de BMW-er werkt (de BMW-er zelf dus), en de afdeling als groep (individuele leden én afdelingschef samen). Figuur 5.2 geeft onder andere een beeld van hoe de zeggenschap volgens de BMW-ers bij hoog en bij laag geïnformateerde GSD's verdeeld is over de actoren.

BMW-ers in hoog geïnformateerde GSD's schrijven het meeste zeggenschap toe aan de afdelingschef, iets minder aan de staf of het middenkader, nog iets minder aan de afdeling als groep, en het minst aan zichzelf. Ook bij laag geïnformateerde GSD's schrijven de BMW-ers het meeste zeggenschap toe aan de afdelingschef en het minst aan zichzelf. Hier vinden BMW-ers echter dat de afdeling als groep meer invloed heeft op de diverse aspecten van de eigen werkzaamheden dan de staf of het middenkader.

In de waarneming van de contactambtenaren is er bij hoog geïnformateerde GSD's een toename van de zeggenschap van staf en middenkader, een afname van de zeggenschap van de afdelingschef, een lichte toename van de individuele leden van de afdeling, terwijl de zeggenschap van de afdeling als groep nagenoeg

gelijk blijft. Het totaal aan waargenomen zeggenschap blijkt groter te zijn bij de hoog geïnformateerde GSD's (zie figuur 5.3).



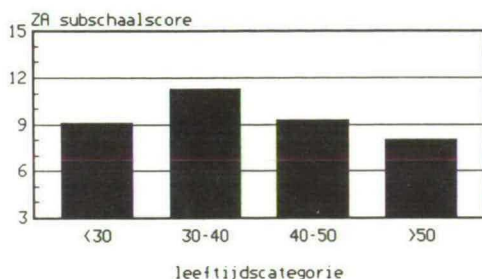
Figuur 5.3: Het door BMW-ers waargenomen totaal aan zeggenschap over eigen werkzaamheden en functioneren, waarbij ZA=zeggenschap staf en middenkader, ZB=zeggenschap afdelingschef, ZC=zeggenschap individuele leden afdeling, ZD=zeggenschap afdeling als groep.

Analyse met behulp van een variantie-analyse maakt duidelijk dat het verschil in zeggenschap van de staf of het middenkader zoals dat door de BMW-ers wordt waargenomen tussen hoog en laag geïnformateerde GSD's statistisch significant is ($F = 6.35$, $p = .01$). BMW-ers in GSD's met een hoge informatiseringsgraad ervaren systematisch een grotere invloed op hun werkzaamheden van de staf of het middenkader - dus van actoren buiten de afdeling - dan BMW-ers in GSD's met een lage informatiseringsgraad. Het verschil in waargenomen totale zeggenschap tussen hoog en laag geïnformateerde GSD's is dus met name te wijten aan de toename van de waargenomen zeggenschap van staf en middenkader bij de GSD's met een hoge informatiseringsgraad.

Wanneer we kijken naar de afzonderlijke uitspraken of items op deze subschaal (ZA) blijkt dat BMW-ers bij hoog geïnformateerde GSD's vooral vinden dat staf en middenkader met name meer zeggenschap hebben bij het vaststellen van criteria waaraan het werk in de afdeling moet voldoen, en bij het bepalen van regels en procedures van de afdeling.

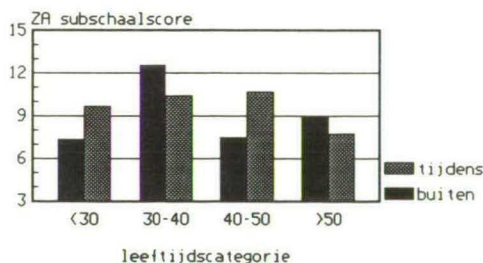
De leeftijd, die sterk samenhangt met de werkervaring, van de BMW-ers maakt uit hoe de invloed of zeggenschap van staf of middenkader ingeschat wordt (zie figuur 5.4). Met name BMW-ers van tussen dertig en veertig jaar schatten deze invloed veel hoger in dan BMW-ers in andere leeftijdscategorieën (een significant hoofdeffect waarbij $F = 3.00$ en $p = .04$). We moeten hierbij aantekenen dat het aantal BMW-ers in de leeftijdscategorie ouder dan 50 jaar zeer klein is (twee BMW-ers, zowel bij de hoog als bij de laag geïnformateerde GSD's). In de andere leeftijdscategorieën liggen de aantallen duidelijk hoger (ongeveer tien tot

vijftien). Bij vergelijkingen tussen leeftijdscategorieën van BMW-ers moeten we, statistisch gezien, de hoogste categorie dus eigenlijk buiten beschouwing laten, omdat deze door het lage aantal niet erg representatief is.



Figuur 5.4: De door BMW-ers waargenomen zeggenschap van staf of middenkader per leeftijdscategorie.

Het gegeven dat BMW-ers tussen de dertig en veertig de zeggenschap van staf en middenkader hoger inschatten blijkt meer uitgesproken te zijn bij BMW-ers die alleen buiten de interactie een pc gebruiken (zie figuur 5.5).

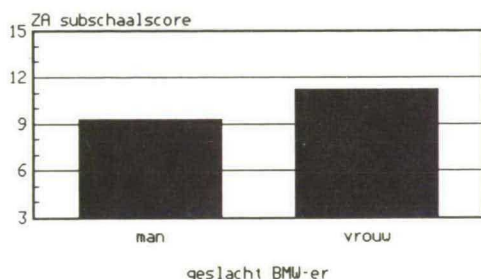


Figuur 5.5: Door BMW-ers waargenomen zeggenschap van staf of middenkader naar leeftijdscategorie en pc-gebruik buiten of tijdens contacten met cliënten.

Er is namelijk een significant interactie-effect van moment van pc-gebruik en

leeftijdscategorie op de ZA subschaal ($F = 3.21$, $p = .03$). De verschillen tussen de leeftijdsgroepen met betrekking tot de gemiddelden op deze subschaal zijn veel pregnanter wanneer BMW-ers bij de contacten géén gebruik van de pc maken dan de verschillen wanneer wél een pc gebruikt wordt tijdens de contacten.

Ongeacht de informatiseringsgraad van de GSD, schatten vrouwelijke BMW-ers de invloed of zeggenschap van de staf of het middenkader op aspecten van de eigen werkzaamheden significant hoger in dan mannelijke BMW-ers (zie figuur 5.6). Dit is een significant hoofdeffect ($F = 6.39$, $p = .01$).

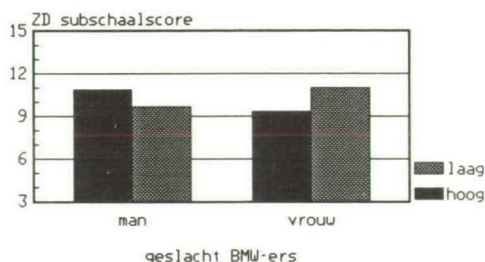


Figuur 5.6: Door mannelijke en vrouwelijke BMW-ers waargenomen zeggenschap van staf of middenkader.

Hoewel de inschatting van de zeggenschap van de afdeling als groep door BMW-ers in hoog geïnformatiseerde GSD's en BMW-ers in laag geïnformatiseerde GSD's niet verschilt (d.w.z. geen statistisch significant hoofdeffect), blijkt er wel een verschil te zijn wanneer het geslacht van de BMW-ers bij de analyse betrokken wordt. Deze inschatting door mannelijke en vrouwelijke BMW-ers is systematisch anders in hoog en laag geïnformatiseerde GSD's (zie figuur 5.7). Er is sprake van een significant interactie-effect van informatiseringsgraad en geslacht van de BMW-er ($F = 3.81$, $p = .05$). Mannelijke BMW-ers bij hoog geïnformatiseerde GSD's schatten de zeggenschap van de groep systematisch hoger in dan mannelijke BMW-ers bij laag geïnformatiseerde GSD's, terwijl dit voor vrouwelijke BMW-ers juist andersom is.

Er is statistisch geen verschil tussen de gemiddelde subschaalscores van subgroepen BMW-ers in hun inschatting van de mate van zeggenschap van henzelf als individuele leden van de afdeling. Ook de gemiddelde subschaalscores die hun inschatting van de zeggenschap van de afdelingschef aangeven verschillen statistisch niet. Wanneer we echter naar de drie afzonderlijke uitspraken van deze laatste subschaal (ZB) kijken, blijkt er één uitspraak te zijn die wel significant anders beantwoord wordt door de BMW-ers in laag en in hoog geïnformatiseerde

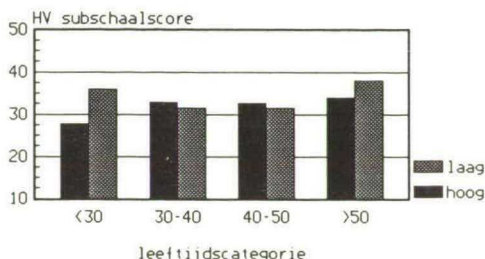
GSD's. BMW-ers in laag geïnformatiseerde GSD's vinden, in tegenstelling tot BMW-ers in hoog geïnformatiseerde GSD's, dat hun afdelingschef duidelijk méér zeggenschap heeft bij beslissingen over welke taken in de afdeling uitgevoerd dienen te worden.



Figuur 5.7: Door mannelijke en vrouwelijke BMW-ers waargenomen zeggenschap van de afdeling als groep (ZD) bij GSD's met een hoge en lage informatiseringsgraad.

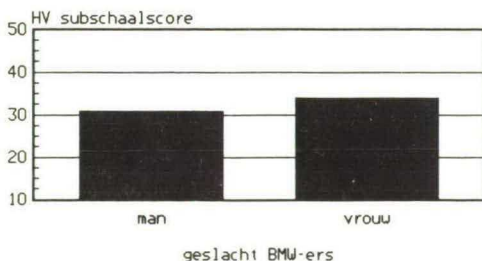
BMW-ers vinden dat hun werkzaamheden in redelijke mate gestructureerd worden door regels, richtlijnen en procedures. De gemiddelde scores die betrekking hebben op het volgen van standaardprocedures om taken uit te voeren en om met cliënten om te gaan, op het bestaan van geschreven regels en procedures om de belangrijkste taken uit te voeren en om met verschillende situaties om te gaan, en op het aanwezig zijn van regels die aangeven hoe met uitzonderingen omgegaan dient te worden - kortom *handelingsvoorschriften* - liggen rond het schaal midden. Hoewel er statistisch gesproken geen verschil is tussen de ervaring hiervan bij BMW-ers in laag en hoog geïnformatiseerde GSD's, lijken BMW-ers in laag geïnformatiseerde GSD's iets meer handelingsvoorschriften te ervaren dan BMW-ers in hoog geïnformatiseerde GSD's. In de vorige paragraaf vonden we echter een positieve samenhang tussen de zeggenschap van staf en middenkader en handelingsvoorschriften. Hierboven konden we constateren dat in hoog geïnformatiseerde GSD's meer zeggenschap van staf en middenkader ervaren wordt. De gegevens lijken hierdoor met elkaar in tegenspraak. Immers, we zouden verwachten dat in hoog geïnformatiseerde GSD's dan ook meer in plaats van minder handelingsvoorschriften ervaren worden door BMW-ers.

De schijnbare tegenspraak in de gegevens kan echter opgelost worden wanneer de gemiddelde scores op de subschaal handelingsvoorschriften per leeftijdscategorie bekijken. Er blijken dan significante verschillen op te treden bij hoog en laag geïnformatiseerde GSD's. Variantie-analyse geeft een significant interactie-effect van informatiseringsgraad en leeftijdscategorie op de HV subschaalscore aan ($F = 2.69, p = .05$).



Figuur 5.8: Mate waarin BMW-ers in verschillende leeftijdscategorieën in hoog en laag geïnformateerde GSD's vinden dat hun werkzaamheden gestructureerd worden door regels, richtlijnen en procedures (handelingsvoorschriften).

Figuur 5.8 laat zien dat de verschillen vooral optreden bij de BMW-ers die jonger zijn dan dertig jaar (zoals eerder opgemerkt dienen we de categorie BMW-ers die ouder is dan vijftig jaar buiten beschouwing te laten). BMW-ers in deze leeftijdscategorie zeggen bij een lage informatiseringsgraad van de GSD duidelijk meer handelingsvoorschriften te volgen dan bij GSD's met een hoge informatiseringsgraad. Jonge BMW-ers in hoog geïnformateerde GSD's zeggen het minst handelingsvoorschriften te volgen. Dit verschil tussen BMW-ers die jonger dan dertig zijn en diegenen die ouder dan dertig zijn bleek ook al bij de inschatting van de zeggenschap van staf en middenkader.

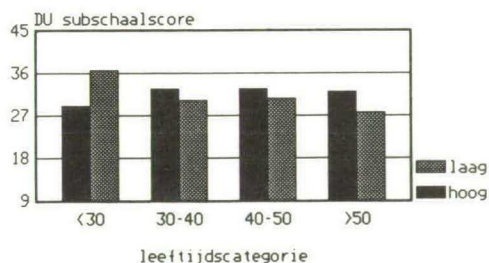


Figuur 5.9: De mate waarin vrouwelijke en mannelijke BMW-ers vinden dat handelingsvoorschriften de eigen werkzaamheden structureren.

Nadere inspectie van de afzonderlijke uitspraken op de subschaal handelingsvoorschriften geeft aan dat er met name twee uitspraken zijn die verantwoordelijk zijn voor de geconstateerde verschillen tussen jongere en oudere BMW-ers. In laag geïnformateerde GSD's vinden BMW-ers onder de dertig jaar - in vergelijking met hun leeftijdsgenoten bij hoog geïnformateerde GSD's - dat hun werksomschrijving veel duidelijker en preciezer de criteria aangeeft waaraan hun werk moet voldoen, en dat zij in veel mindere mate zelf kunnen bepalen hoe uitzonderingen aangepakt kunnen worden. Voor oudere BMW-ers ligt het verschil tussen hoog en laag geïnformateerde GSD's andersom.

Verder is in de volgende figuur (figuur 5.9) te zien dat vrouwelijke BMW-ers meer dan mannelijke BMW-ers, ongeacht de informatiseringsgraad van de GSD, vinden dat regels, richtlijnen en procedures de eigen werkzaamheden structureren. Dit hoofdeffect is statistisch significant ($F = 4.48$, $p = .04$).

De *werkdruk* die BMW-ers gedurende hun dagelijkse werkzaamheden ervaren is niet bijzonder hoog: de gemiddelde scores op de betreffende subschaal (7 items) liggen onder het schaal midden. De werkdruk is bij GSD's met een hoge en GSD's met een lage informatiseringsgraad nagenoeg gelijk. Kijkend naar de afzonderlijke items of uitspraken op deze subschaal zien we dat op één uitspraak wel systematisch anders geantwoord wordt. BMW-ers bij laag geïnformateerde sociale diensten zijn het veel meer eens met de uitspraak dat een paar maal per dag moeilijke problemen optreden in hun werk waarvoor geen directe of duidelijke oplossingen voorhanden zijn. Werkdruk in termen van hoeveelheid verschilt blijkbaar niet tussen hoog en laag geïnformateerde GSD's, maar de druk in termen van moeilijk oplosbare problemen wordt bij laag geïnformateerde GSD's sterker ervaren.

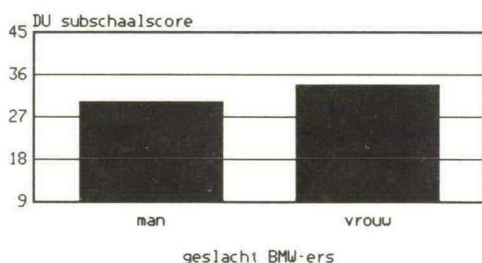


Figuur 5.10: Mate waarin BMW-ers in verschillende leeftijdscategorieën in hoog en laag geïnformateerde GSD's vinden dat doelen criteria en verantwoordelijkheid met betrekking tot hun eigen werkzaamheden duidelijk zijn.

Een volgende factor die uit de uitsprakenlijst voor BMW-ers naar voren kwam was de *duidelijkheid* van doelen, criteria, en verantwoordelijkheden die betrekking hebben op de eigen werkzaamheden. BMW-ers in hoog zowel als in laag geïnformateerde GSD's ervaren een gelijke mate van duidelijkheid wat dit betreft.

Echter ook hier treden verschillen op wanneer leeftijdscategorie, dan wel werker-
varing, van de BMW-ers in de vergelijking betrokken wordt. Er is sprake van een significant interactie-effect van informatiseringsgraad en leeftijdscategorie met betrekking tot deze subschaalscore ($F = 3.25$, $p = .03$). Figuur 5.10 laat zien hoe deze verschillen liggen.

Bij BMW-ers die ouder zijn dan 30 jaar zien we dat degenen in hoog geïnformateerde GSD's systematisch meer duidelijkheid ervaren dan degenen bij laag geïnformateerde GSD's. Maar bij BMW-ers die jonger zijn dan 30 jaar is dit juist andersom: bij hoog geïnformateerde GSD's vinden deze BMW-ers veel meer onduidelijkheid bestaan dan hun leeftijdsgenoten bij laag geïnformateerde GSD's.



Figuur 5.11: Mate waarin mannelijke en vrouwelijke BMW-ers vinden dat doelen criteria en verantwoordelijkheid met betrekking tot hun eigen werkzaamheden duidelijk zijn.

Figuur 5.11 geeft aan dat vrouwelijke BMW-ers systematisch meer duidelijkheid ervaren ten aanzien van de doelen, criteria en verantwoordelijkheid met betrekking tot hun werk dan mannelijke BMW-ers ($F = 6.89$, $p = .01$).

Een volgende aspect is de waarneming van de onderlinge afhankelijkheid of *contingentie* die waargenomen wordt tussen de cliënten en de eigen afdeling bij de uitvoering van de taak.

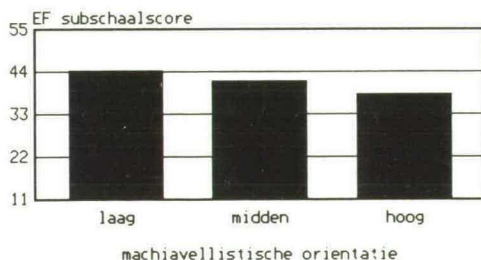
Aan de ene kant betreft het de mate waarin BMW-ers vinden dat cliënten invloed hebben op het intern functioneren van de afdeling, de mate waarin cliënten zelf weten waar ze recht op hebben, de uitzonderingen die geheel andere procedures en methoden vereisen, en de mate waarin informatie van de cliënt als essentieel en noodzakelijk gezien wordt om de taak goed uit te voeren. Aan de andere kant

betreft het de mate waarin de BMW-ers vinden dat hun afdeling invloed heeft op gedrag en activiteiten van cliënten, de mate waarin de cliënten afhankelijk zijn van hulp en ondersteuning van de afdeling van de BMW-er, de mate waarin men meent zich voor bepaalde cliënten wat hulpvaardiger op te stellen, en de mate waarin de eigen houding ten opzichte van de cliënt expliciet besproken is in de afdeling.

Door BMW-ers in hoog en laag geïnformateerde GSD's wordt in een gelijke, en gemiddelde (op het schaal midden), mate een wederzijdse afhankelijkheid ervaren. Ook wanneer de ervaren afhankelijkheid van de afdeling van de cliënt enerzijds en de ingeschatte afhankelijkheid van de cliënt van de afdeling anderzijds apart bekeken wordt treden geen verschillen op.

De subschaal *effectiviteit* geeft aan in hoeverre de BMW-ers vinden dat contacten met cliënten effectief, correct en eerlijk verlopen. Zoals figuur 5.2 te zien geeft menen BMW-ers dat dit in redelijk hoge mate zo is. We zien geen verschil tussen GSD's met een hoge en GSD's met een lage informatiseringsgraad.

Wel is een invloed gevonden van de mate van machiavellistische oriëntatie die de BMW-er heeft op hoe hij of zij de eerlijkheid, correctheid en effectiviteit van het verloop van de contacten met cliënten beoordeelt (zie figuur 5.12). Hoe minder machiavellistisch de BMW-er georiënteerd is, hoe eerlijker, correcter en effectiever zijn of haar contacten met de cliënten ervaren worden (een statistisch significant hoofdeffect waarbij $F = 4.69$ en $p = .01$).

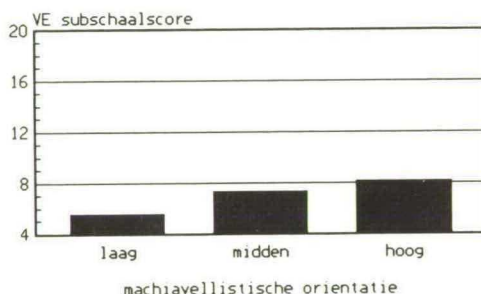


Figuur 5.12: De mate waarin BMW-ers vinden dat interacties met cliënten effectief, eerlijk en correct verlopen en machiavellistische oriëntatie van de BMW-er.

Het laatste aspect dat betrekking heeft op de taak en werkuitvoering van de BMW-er wordt gemeten met de subschaal *verdedigingsmechanismen*. Dit aspect geeft aan in hoeverre men bij meningsverschillen met cliënten gebruik maakt van verdedigingsmechanismen, dat wil zeggen in hoeverre men meningsverschillen tracht op te lossen door de zaak te vermijden of te negeren, te sussen of door een

andere ambtenaar de zaak te laten oplossen, en niet op de zaak in te gaan, uit te praten en oplossingen te zoeken.

BMW-ers, zowel in hoog als laag geïnformateerde GSD's geven aan dergelijke verdedigingsmechanismen weinig toe te passen. De verschillen tussen de gemiddelden in deze figuur zijn niet statistisch significant. Wél significante verschillen vinden we wanneer gekeken wordt naar de machiavellistische oriëntatie van de BMW-ers ($F = 4.78$, $p = .01$). Hoe hoger de machiavellistische oriëntatie, hoe meer men zegt genoemde verdedigingsmechanismen toe te passen (zie figuur 5.13).

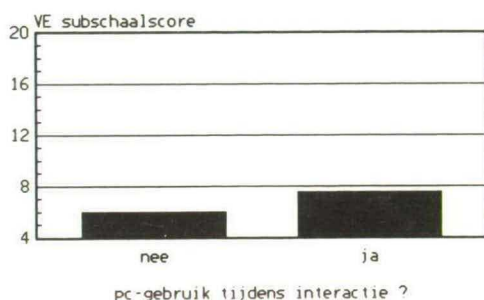


Figuur 5.13: Gemiddelde toepassing van verdedigingsmechanismen (VE) bij conflicten met cliënten door BMW-ers en machiavellistische oriëntatie.

Een laatste significant verschil met betrekking tot de verdedigingsmechanismen vinden we tussen BMW-ers die wél en BMW-ers die níet een pc of terminal gebruiken tijdens contacten met cliënten (zie figuur 5.14). Het gebruik van een pc tijdens contacten betekent een significant grotere toepassing van verdedigingsmechanismen bij meningsverschillen met cliënten ($F = 4.81$, $p = .03$).

Het gebruik van verdedigingsmechanismen wijst op het voorkomen van meningsverschillen of conflicten met cliënten. Wanneer veel meningsverschillen of conflicten voorkomen zal dit tot uiting komen in de wijze waarop BMW-ers over hun cliënten oordelen. Het oordeel dat BMW-ers over het algemeen van de cliënten hebben kan aangegeven worden met de scores op reeds in de vorige paragraaf genoemde vijfpuntsschaal van gepaarde kenmerken die de BMW-ers gaven (B30, zie bijlage 5).

De gemiddelde scores op de dertien gepaarde kenmerken blijken zich over het algemeen min of meer rond het schaal midden te bevinden. Op enkele van de dertien kenmerken vinden we systematische en statistisch significante verschillen tussen BMW-ers.



Figuur 5.14: Gemiddelde toepassing van verdedigingsmechanismen bij conflicten met cliënten door BMW-ers bij het al dan niet gebruiken van een pc of terminal tijdens contacten met cliënten.

Twee van deze verschillen hebben te maken met het verschil in de mate van informatisering van de GSD. Zo vinden contactambtenaren bij hoog geïnformateerde GSD's hun cliënten over het algemeen veel meer vragend en minder eisend, en meer vertrouwelijk en minder afstandelijk dan contactambtenaren bij laag geïnformateerde GSD's.

Afgezien van de mate van informatisering van de GSD vinden vrouwelijke BMW-ers dat hun cliënten zich meer persoonlijk opstellen in de contacten dan mannelijke BMW-ers, die de houding van hun cliënten zakelijker vinden.

In het voorgaande hebben we gezien dat de verschillende aspecten van de werksituatie, zoals de BMW-er deze waarneemt, beïnvloed worden door een aantal (onafhankelijke) variabelen.

De mate van informatisering van de GSD is van invloed op hoe BMW-ers de verdeling van de zeggenschap - met betrekking tot het vaststellen van criteria, het bepalen van regels en procedures, en beslissingen over welke taken uitgevoerd moeten worden - over staf en middenkader, de afdelingschef en de afdeling als geheel waarnemen. Ook heeft informatisering invloed op de waarneming van het aantal handelingsvoorschriften, de grootte van de werkdruk, en de duidelijkheid van procedures, criteria en verantwoordelijkheden. Tenslotte beïnvloedt de mate van informatisering ook op enige punten hoe de contactambtenaren de cliënten waarnemen.

Het wel of niet gebruiken van een personal computer of terminal tijdens de gesprekken met cliënten beïnvloedt de waarneming van de hoeveelheid zeggenschap van staf en middenkader over het functioneren van de afdeling en de BMW-er. Gebruik van pc of terminal heeft tevens effect op de mate waarin BMW-ers zeggen verdedigingsmechanismen toe te passen bij conflicten of meningsverschillen met cliënten.

Achtergrondvariabelen zoals leeftijd of hoeveelheid werkervaring, en geslacht van de BMW-er heeft ook invloed op de mate waarin men zeggenschap toeschrijft

aan staf en middenkader en aan de afdeling als groep, op het aantal handelingsvoorschriften die gevolgd worden, de duidelijkheid die ervaren wordt van procedures, criteria en verantwoordelijkheden, en enigszins hoe de houding van cliënten beoordeeld wordt.

Tenslotte heeft het persoonlijkheidskenmerk machiavellisme een effect op de waarneming van de effectiviteit van de contacten met cliënten, en op de mate waarin verdedigingsmechanismen bij conflicten of meningsverschillen met cliënten worden toegepast.

De betekenis van deze effecten wordt aan het eind van het hoofdstuk, maar vooral in het volgende, zesde, hoofdstuk aan de orde gesteld. Allereerst zullen we de bureaucratische contacten vanuit het perspectief van de cliënten bekijken in het hierna volgende onderdeel van dit hoofdstuk.

5. De bureaucratische contactsituatie vanuit het perspectief van cliënten

In dit onderdeel gaan we allereerst na welke dimensies of aspecten van bureaucratische competentie te onderscheiden zijn aan de kant van de cliënten wanneer zij contacten met sociale diensten onderhouden. Vervolgens kijken we in hoeverre informatisering van de sociale diensten invloed uitoefent op deze aspecten door de cliënten, in de waarneming van de cliënten. Ook effecten van achtergrond- en persoonlijkheidskenmerken zoals leeftijd, geslacht, en machiavellisme van cliënten komen aan de orde.

5.1. Aspecten met betrekking tot de bureaucratische competentie van de cliënt

Om bij de uitsprakenlijst voor cliënten de onderliggende dimensies of factoren te identificeren zijn hierop ook principal components factor-analyses en Mokken schaal-analyses toegepast. Het resultaat van deze analyses is dat acht dimensies of subschalen gevonden zijn die statistisch zowel als inhoudelijk zinvol geacht kunnen worden.

De subschaal *kennis* geeft aan in hoeverre cliënten vinden dat ze over het algemeen weten wat hun rechten zijn, weten welke voorwaarden aan uitkeringen verbonden zijn, begrijpen hoe de zaken bij de sociale dienst afgehandeld worden, en weten bij wie ze eventueel moeten protesteren tegen beslissingen.

Een volgende subschaal geeft aan in hoeverre cliënten meer willen weten omtrent de precieze gang van zaken bij de sociale dienst en met betrekking tot de uitkeringen, bijvoorbeeld welke gegevens van de individuele cliënten worden bijgehouden, welke personen de beslissing nemen over de aanvraag om een uitkering, hoe en waar eventueel te protesteren, voor welke kosten men zoal een uitkering kan krijgen, wat er precies in de wet staat en wat niet. Dit cluster van uitspraken weerspiegelt de factor *informatiebehoefte*.

Een derde factor die onderscheiden wordt geeft aan in hoeverre men ervaart dat men (geen) invloed heeft op het verloop van de gebeurtenissen bij de sociale dienst. De cliënt vindt, bij een hoge score op deze subschaal, dat er weinig eerlijk en betrouwbaar gewerkt wordt bij de sociale dienst, dat men het niet aan de ambtenaren kan overlaten wat in het geval van de cliënt het beste is, en dat men meestal niet gedaan krijgt waarvoor men komt. Daarbij meent de cliënt dat men

bij de sociale dienst de voorschriften belangrijker vindt dan het individuele geval, dat ze zelf over het algemeen weinig in te brengen hebben bij beslissingen, dat er gewerkt wordt met regels waarvan de bedoeling niet duidelijk wordt gemaakt, dat men er zelf maar achter moet komen waar men allemaal recht op heeft, en dat er beslissingen worden genomen zonder dat de cliënt er bij betrokken is. Kortom, men ervaart weinig invloedsmogelijkheden. Deze factor geeft dus aan in hoeverre men een *onmacht* ervaart ten aanzien van wat er bij de sociale dienst gebeurt.

Een volgende subschaal is *afkeer* genoemd. De betreffende uitspraken hebben betrekking op het vervelend vinden om naar de sociale dienst te gaan, onder ander omdat men te lang moet wachten, niet weet hoe het er aan toe gaat, er tegenop ziet formulieren in te vullen, anderen de cliënten daar kunnen zien, men er tegenop ziet alles uit te moeten leggen, omdat men het eigenlijk bedelen vindt. Een vijfde subschaal is een clustering van uitspraken die aangeven in hoeverre men vindt dat ambtenaren bij de sociale dienst onderscheid maken in de behandeling van cliënten op allerlei oneigenlijke gronden, dat wil zeggen onderscheid op grond van kenmerken van cliënten zoals geslacht, leeftijd, gezondheid, kennis van regelingen, opleiding en brutaliteit. Deze factor is *particularisme* genoemd.

Een volgende factor betreft uitspraken over de houding van de contactambtenaar waar men contact mee heeft. Deze uitspraken hebben betrekking op de mate waarin de cliënt de indruk heeft dat de ambtenaar begrijpt wat hij of zij vertelt en vraagt, serieus en zorgvuldig te werk gaat, zich niet boven de cliënt geplaatst voelt, niet alleen hoort wat de ambtenaar belangrijk vindt, zich in de situatie van de cliënt probeert in te leven, etcetera. Deze subschaal betreft de door de cliënt waargenomen *ontvankelijkheid* van de ambtenaar.

Uitspraken die betrekking hebben op de mate waarin men zelf actief gedrag vertoonde in de interactie met de contactambtenaar - het zelf lezen en invullen van vragen op een formulier, het zelf noemen van een bedrag dat men nodig heeft, het vragen welk bedrag men kan krijgen, het zelf duidelijk uitleggen waarom men een uitkering nodig heeft, het voornemen hebben bezwaar te maken als de aanvraag wordt afgewezen - zijn verenigd in de factor *assertiviteit*.

De laatste factor bevat uitspraken die betrekking hebben op het actieve gedrag van de ambtenaar in de interactie. Deze uitspraken geven aan in hoeverre de ambtenaar vertelde welk bedrag de cliënt kan krijgen, wat de ambtenaar precies in de aanvraag heeft opgeschreven, hoeveel tijd de behandeling van de aanvraag zal duren, welke regels en voorschriften in het geval van de cliënt worden toegepast, hoe de hoogte van het uitkeringsbedrag wordt berekend, en hoe de cliënt hem of haar te spreken kan krijgen als dat nodig mocht zijn. Deze factor is genoemd *responsiviteit* van de ambtenaar.

Zoals tabel 5.4 aangeeft hebben de meeste subschalen een redelijke tot goede betrouwbaarheid. De betrouwbaarheid van de subschaal kennis is iets minder, de betrouwbaarheid van de subschaal assertiviteit vrij laag. Toch zullen we deze subschalen in de verdere analyses blijven betrekken omdat de aspecten die met deze subschalen gemeten worden van belang kunnen zijn bij de uiteindelijke interpretatie van de resultaten.

Tabel 5.4: Algemene gegevens over de subschalen van de uitsprakenlijst voor cliënten. KEN = kennis, INF = informatiebehoefte, ONM = onmacht, AFK = afkeer, PAR = particularisme, ONT = ontvankelijkheid, RES = responsiviteit, ASS = assertiviteit.

sub-schaal	schaal-bereik	schaal-midden	aantal items	betrouwbaarheid (Cronbach's alpha)
KEN	4 - 12	8	4	.66
INF	10 - 30	20	10	.83
ONM	8 - 24	16	8	.76
AFK	9 - 27	18	9	.78
PAR	9 - 27	18	9	.85
ONT	7 - 21	14	7	.76
RES	6 - 18	12	6	.82
ASS	6 - 18	12	6	.46

Deze verschillende aspecten van de bureaucratische contactsituatie staan niet los van elkaar. De verbanden tussen de verschillende aspecten zijn weergegeven in tabel 5.5. De positieve of negatieve verbanden tussen verschillende aspecten zullen hierna besproken worden, voor zover ze statistisch gezien van belang (significant) zijn.

Tabel 5.5: Correlaties tussen de verschillende aspecten van de uitsprakenlijst voor cliënten.

	KEN	INF	ONM	AFK	PAR	ONT	RES
INF	-.13						
ONM	-.34**	.32**					
AFK	-.36**	.30**	.48**				
PAR	-.33**	.23	.39**	.39**			
ONT	.28*	-.11	-.32**	-.48**	-.35**		
RES	.22	-.06	-.11	.03	-.20	.24*	
ASS	-.02	.08	.16	.13	.09	-.04	.46*

* $p < .05$ tweezijdig

** $p < .01$ tweezijdig

Wanneer de significante samenhangen overzien worden vallen allereerst twee clusters van aspecten op, die ook een samenhang met elkaar vertonen. Aan de ene kant zien we een duidelijke positieve samenhang tussen de aspecten die betrekking hebben op het gevoel geen greep of invloed te hebben op het gebeuren bij de GSD dat te maken heeft met de eigen zaak (onmacht), het vervelend vinden om naar de GSD te gaan (afkeer) en het idee dat contact-ambtenaren bij GSD's onderscheid maken in de manier waarop zij cliënten behandelen op grond van oneigenlijke kenmerken van de cliënten (particularisme). Ervaren onmacht (geen invloedsmogelijkheden), afkeer en particularisme (willekeur) zijn aspecten die een negatieve houding ten opzichte van contacten met de GSD weerspiegelen. Aan de andere kant is er de positieve samenhang tussen de mate waarin men vindt dat men kennis van de gang van zaken bij de GSD heeft, en mate waarin men vindt dat de contactambtenaar een ontvankelijke houding heeft tijdens de contacten. Deze aspecten weerspiegelen een positieve kant van de contacten met de GSD.

Er is een negatief verband tussen de twee bovengenoemde clusters. Zowel

wanneer cliënten veel kennis denken te hebben van de gang van zaken bij de GSD als wanneer cliënten ervaren dat de contactambtenaren zich meer voor hen openstellen tijdens contacten, ervaren zij minder onmacht, minder afkeer en minder particularisme.

Opvallend is de afwezigheid van een verband tussen kennis en informatiebehoefte. De voor de hand liggende vooronderstelling dat cliënten met minder kennis een grotere informatiebehoefte zouden hebben, is niet het geval (geen significant negatief verband). Weinig kennis is blijkbaar niet voldoende om een behoefte aan informatie te doen ontstaan. Een grotere behoefte aan informatie omtrent de gang van zaken bij de GSD houdt wel verband met het gevoel geen greep te hebben op de gang van zaken bij de GSD (onmacht) en afkeer van contacten met de GSD, maar niet met particularisme, de derde component van dit cluster.

Wanneer cliënten aangeven zelf veel activiteit, of assertiviteit, in de contacten vertoond te hebben, geven zij ook aan dat BMW-ers tijdens die contacten zelf ook veel meer responsief waren, dat wil zeggen veel vertellen over de gang van zaken. En hoewel een ontvankelijke houding van de BMW-er samenhangt met responsief gedrag van de BMW-er, is er géén verband tussen een ontvankelijke houding van de BMW-er en een grotere mate van eigen activiteit. Dit kan er op duiden dat het actieve gedrag eerder noodzakelijk dan vrijwillig is. Actief gedrag van de cliënt is dan min of meer een voorwaarde of vereiste voor responsief, of actief, gedrag van de ambtenaar.

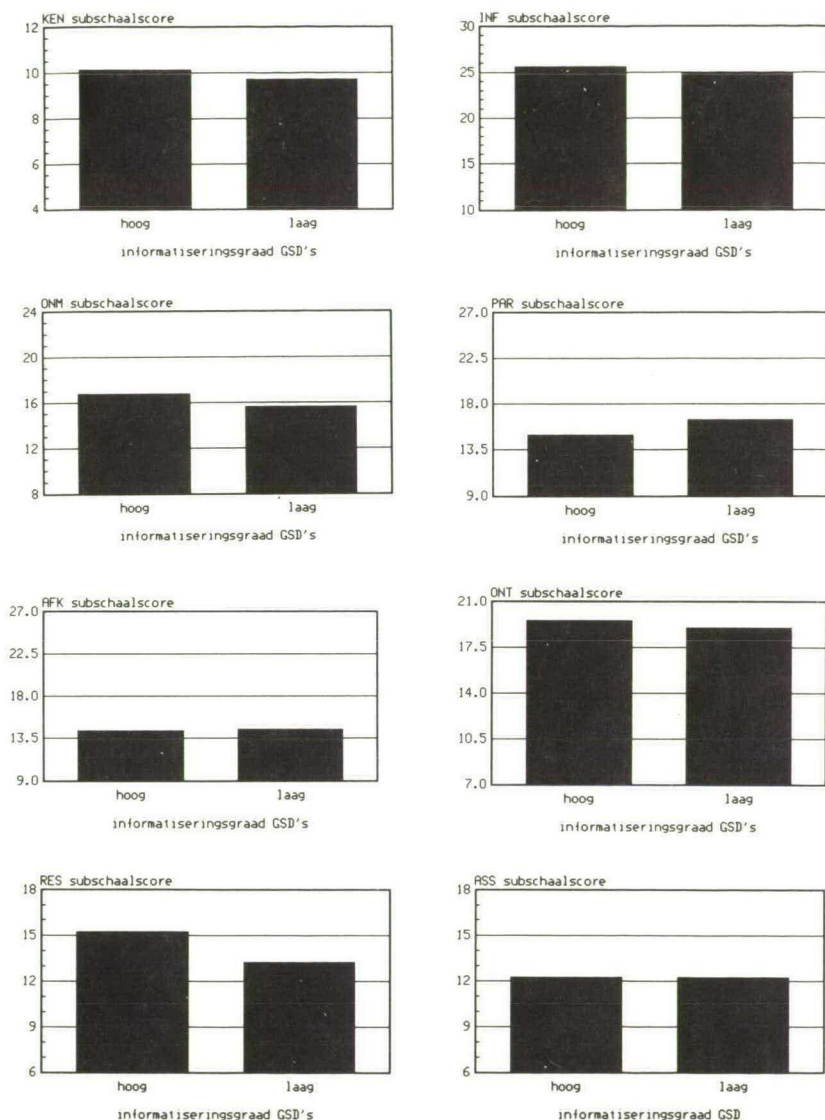
Om deze mogelijke verklaring verder te onderzoeken moeten we echter eerst verdere resultaten bekijken. In de volgende paragraaf worden daarom verschillen (of overeenkomsten) tussen subgroepen cliënten bekeken, waarbij met name de scores op de onderscheiden dimensies of subschalen van subgroepen cliënten van belang zijn.

5.2. Verschillen tussen cliënten bij sociale diensten met een hoge en een lage informatiseringsgraad

In figuur 5.15 zijn de gemiddelde scores van de cliënten op de in de vorige paragraaf onderscheiden subschalen weergegeven, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen cliënten bij hoog en cliënten bij laag geïnformatiseerde GSD's.

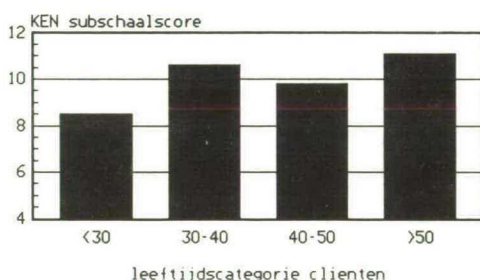
De gemiddelde scores op de subschaal *kennis* geven aan dat cliënten bij laag én bij hoog geïnformatiseerde GSD's vinden dat zij vrij veel kennis hebben van rechten, plichten en procedures bij de GSD. Statistisch is er geen verschil tussen deze gemiddelden. Wél statistisch significante verschillen tussen gemiddelde scores op deze subschaal zijn er wanneer naar de verschillende leeftijdscategorieën³⁰ gekeken wordt ($F = 3.76$, $p = .01$).

³⁰ Elke leeftijdscategorie bevat zowel bij hoog als bij laag geïnformatiseerde GSD's een aantal cliënten variërend van 6 tot 18.



Figuur 5.15: Gemiddelde score van cliënten bij hoog en laag geïnformateerde GSD's op de subschaalen, waarbij KEN=kennis van cliënt, INF=informatiebehoefte van cliënt, ONM=onmacht van cliënt, PAR=particularisme bij GSD, AFK=afkeer van GSD, ONT=ontvankelijkheid van ambtenaar, RES=responsiviteit van ambtenaar, ASS=assertiviteit van cliënt.

Cliënten tussen de dertig en veertig jaar oud en vooral cliënten die ouder zijn dan vijftig schatten hun kennisniveau van rechten, plichten en procedures bij de GSD nogal hoog in. Dit vormt vooral een contrast met de cliënten die jonger dan dertig jaar zijn. Deze laatste groep geeft aan gemiddeld veel minder op de hoogte te zijn van rechten, plichten en procedures (zie figuur 5.16).



Figuur 5.16: Door cliënten in verschillende leeftijdscategorieën aangegeven mate van kennis van rechten, plichten en procedures bij GSD's.

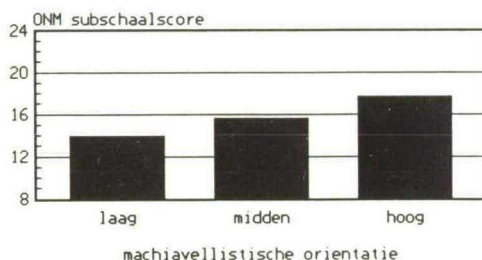
Hoewel dus cliënten over het algemeen vinden dat zij van de gang van zaken bij de GSD redelijk goed op de hoogte zijn, blijkt er een minstens even grote *informatiebehoefte* omtrent de precieze gang van zaken bij de GSD (bijv. welke gegevens van de individuele cliënten worden bijgehouden, welke personen de beslissing nemen over de aanvraag om een uitkering, hoe en waar eventueel te protesteren, voor welke kosten men zoal een uitkering kan krijgen, wat er precies in de wet staat en wat niet, etc.).

De cliënten met een grote informatiebehoefte zijn echter niet noodzakelijk dezelfde personen die ook al een grote kennis zeggen te hebben. In de vorige paragraaf vonden we geen verband tussen kennis en informatiebehoefte (noch een positief noch een negatief verband). In figuur 5.15 is te zien dat deze informatiebehoefte van cliënten bij zowel hoog geïnformateerde als laag geïnformateerde GSD's ongeveer gelijk is. Eén van de tien afzonderlijke items op deze subschaal geeft echter wel een systematisch verschil tussen cliënten bij hoog en bij laag geïnformateerde GSD's. Cliënten bij hoog geïnformateerde GSD's geven namelijk significant vaker aan dat zij wel zouden willen dat men gratis een helper kreeg, die niet zelf van de sociale dienst was, maar die voor de mensen uitrekent waar ze recht op hebben.

Figuur 5.15 geeft ook aan in hoeverre cliënten *onmacht* ervaren ten aanzien van datgene wat zich bij de GSD afspeelt. Dat wil zeggen de ervaring van cliënten dat

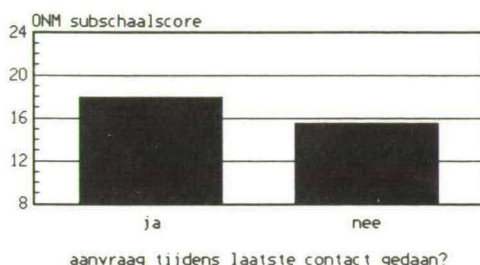
ze niet betrokken worden bij beslissingen die genomen worden, niets in te brengen hebben bij beslissingen, dat voorschriften belangrijker zijn dan het individuele geval, dat met regels gewerkt wordt waarvan de bedoeling niet duidelijk wordt gemaakt, dat men er zelf maar achter moet zien te komen waar men recht op heeft, etcetera. Kortom: het gevoel dat men geen greep of invloed heeft op het gebeuren bij de GSD dat te maken heeft met de eigen zaak. Er is tussen cliënten van GSD's met een hoge en lage informatiseringsgraad geen (statistisch significant) verschil in de mate van onmachtservaring.

Wel is het zo dat naarmate cliënten een meer machiavellistische oriëntatie hebben, zij meer onmacht ervaren, dat wil zeggen vinden dat zij minder greep of invloed hebben op de gang van zaken bij de GSD (zie figuur 5.17). Hoe machiavellistischer, dus hoe meer invloed men in interpersoonlijke contacten wil uitoefenen en de situatie naar de eigen hand wil zetten, hoe meer onmacht men ervaart ten aanzien van de gang van zaken bij de GSD. De verschillen tussen cliënten met een lage, gemiddelde, en hoge machiavellistische oriëntatie zijn significant ($F = 3.66$, $p = .03$).



Figuur 5.17: Gemiddelde door cliënten ervaren onmacht ten aanzien van de gang van zaken bij de GSD en machiavellistische oriëntatie van de cliënt.

Meer onmacht, oftewel minder invloedsmogelijkheden, worden waargenomen door cliënten die tijdens hun laatste contact met de contactambtenaar van de GSD een aanvraag om een uitkering hebben ingediend (zie figuur 5.18). Heeft men tijdens het laatste contact geen uitkering aangevraagd, en was men blijkbaar voor iets anders bij de GSD, dan nemen cliënten veel meer invloedsmogelijkheden op de gang van zaken bij de GSD waar en hebben minder onmachtsgevoelens. Dit effect is statistisch significant ($F = 4.94$, $p = .03$).



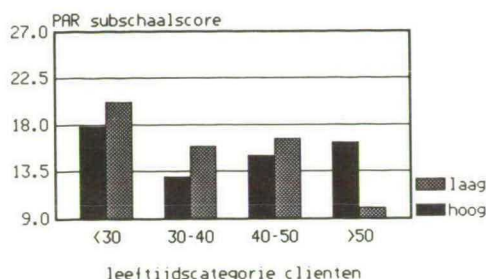
Figuur 5.18: Door cliënten ervaren onmacht met betrekking tot de gang van zaken bij de GSD en ja dan nee een aanvraag om een uitkering tijdens het laatste contact.

Over het algemeen hebben cliënten geen grote *afkeer* om naar de GSD te gaan, bijvoorbeeld omdat men lang zou moeten wachten, omdat openingstijden slecht uitkomen, men de ambtenaren niet kent, er tegen op ziet om formulieren in te vullen, en dergelijke. De gemiddelde scores op de subschaal die meet hoe vervelend men dit vindt, hoe afkerig men is van contacten met de GSD, liggen onder het schaal midden. Verder is er geen verschil tussen cliënten bij GSD's met een hoge en GSD's met een lage informatiseringsgraad.

Verschillen tussen cliënten zijn er wel in de mate waarin zij vinden dat contactambtenaren bij GSD's onderscheid maken in de manier waarop zij cliënten behandelen tijdens contacten, op grond van oneigenlijke kenmerken van cliënten zoals geslacht, leeftijd, gezondheid, bekendheid bij de dienst, enzovoort. De subschaal die dit aspect meet is *particularisme* (i.t.t. universalisme).

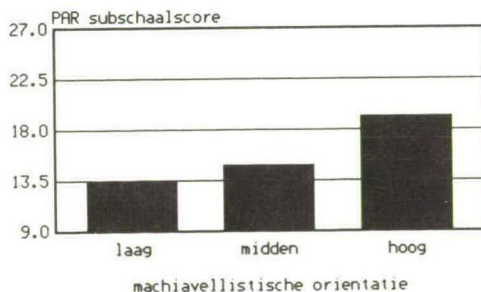
Hoewel het verschil tussen de gemiddelde scores niet statistisch significant is, lijken cliënten in laag geïnformateerde GSD's in grotere mate particularisme te ervaren in hun contacten met de GSD dan cliënten bij hoog geïnformateerde GSD's (zie figuur 5.15). Dat dit beeld enigszins bedrieglijk is, blijkt wanneer daarbij ook de gemiddelde score per leeftijdsgroep bekeken wordt (zie figuur 5.19). Hier is van een significant interactie-effect sprake van leeftijd van de cliënt en informatiseringsgraad van de GSD op de beoordeling van de mate van particularisme bij (de contactambtenaren van) de GSD ($F = 2.68, p = .05$).

Er bestaan duidelijke verschillen tussen de verschillende leeftijdscategorieën, terwijl tegelijkertijd binnen de leeftijdscategorieën ook verschillen bestaan tussen cliënten bij hoog en bij laag geïnformateerde GSD's. Maar voornamelijk de cliënten die ouder zijn dan vijftig jaar scoren totaal anders dan de andere categorieën. Van de groep boven de vijftig jaar vinden de cliënten bij de laag geïnformateerde GSD's dat er nauwelijks sprake is van particularisme, die bij de hoog geïnformateerde GSD's vinden de mate van particularisme relatief veel hoger.



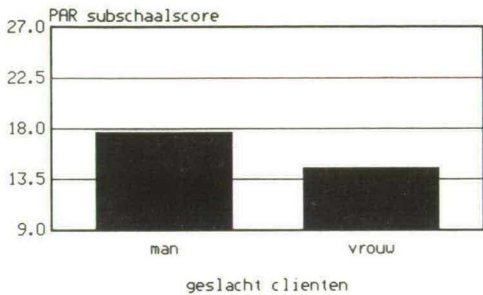
Figuur 5.19: Door cliënten ervaren particularisme bij hoog en bij laag geïnformateerde GSD's per leeftijdscategorie van cliënten.

Dit drukt het gehele gemiddelde bij de cliënten van laag geïnformateerde GSD's behoorlijk omlaag. Voor de andere leeftijdscategorieën geldt dat cliënten in laag geïnformateerde GSD's steeds een grotere mate van particularisme ervaren dan hun leeftijdsgenoten bij hoog geïnformateerde GSD's, waarbij de jongere cliënten duidelijk het meeste particularisme ervaren. Het blijkt verder, wanneer we naar de afzonderlijke items van deze subschaal kijken, dat er met name één uitspraak is waar cliënten in laag geïnformateerde GSD's het systematisch meer mee eens zijn, namelijk de uitspraak dat men bij de sociale dienst anders behandeld wordt wanneer men invalide of ziek, of gezond is. Het is waarschijnlijk, maar niet zeker, dat men in geval van ziekte of invaliditeit beter, of omzichtiger, behandeld wordt. Bij laag geïnformateerde GSD's ervaren cliënten dit dan in veel sterkere mate, bij hoog geïnformateerde veel minder.



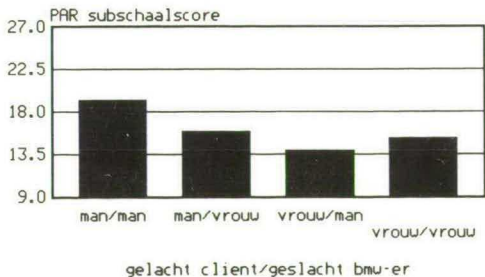
Figuur 5.20: Het door de cliënten ervaren particularisme en de machiavellistische oriëntatie van de cliënt.

De mate waarin cliënten machiavellistisch georiënteerd zijn maakt sterk uit in hoeverre men particularisme tijdens de contacten ervaart (zie figuur 5.20). Sterk machiavellistisch georiënteerde cliënten menen dat dit in vrij hoge mate zo is. Dit significante effect ($F = 6.97, p = .002$) is niet zo verwonderlijk, aangezien juist sterk machiavellistisch georiënteerde personen zullen trachten invloed uit te oefenen in interpersoonlijke contacten, mede door gebruik te maken van kenmerken en gedrag die in hun ogen gunstige gevolgen zullen hebben.



Figuur 5.21: Door cliënten ervaren particularisme en geslacht van de cliënten.

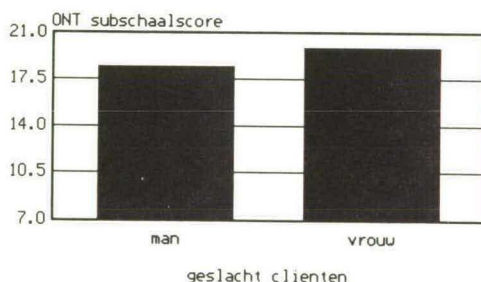
Figuur 5.21 geeft aan dat er een significant verschil is tussen mannelijke en vrouwelijke BMW-ers in de mate waarin zij particularisme ervaren bij de GSD ($F = 7.36, p = .01$). Over het algemeen menen mannelijke cliënten veel meer dat men bij de GSD anders behandeld wordt op grond van oneigenlijke kenmerken, zoals die eerder genoemd zijn. Echter, niet alleen het geslacht van de cliënt is ten aanzien van deze beoordeling van belang, maar ook het geslacht van de BMW-er in het laatste contact.



Figuur 5.22: Door cliënten ervaren particularisme en geslacht cliënt én geslacht BMW-er tijdens laatste contact.

Uit figuur 5.22 blijkt dat wanneer de contactambtenaar een vrouw was, er nauwelijks verschil is tussen mannelijke en vrouwelijke cliënten in de mate waarin zij particularisme ervaren. Met name wanneer de BMW-er een man was bij het laatste contact, treden duidelijke verschillen op tussen de mannelijke en vrouwelijke cliënten ten aanzien van het ervaren particularisme: vrouwen ervaren in dat geval vrij weinig particularisme, mannelijke cliënten daarentegen relatief veel. Dit interactie-effect van het geslacht van de cliënt en het geslacht van de BMW-er op het ervaren particularisme bij contacten met de GSD is statistisch significant ($F = 4.39$, $p = .01$).

Cliënten bij zowel hoog geïnformatiseerde GSD's als laag geïnformatiseerde GSD's vinden gemiddeld dat de ambtenaar met wie men bij het laatste contact gesproken heeft een tamelijk *ontvankelijke* houding had (zie figuur 5.15), dat wil zeggen dat cliënten vinden dat de BMW-er zich in probeert te leven in de situatie van de cliënt, serieus en zorgvuldig te werk gaat, zich niet boven de cliënt geplaatst voelt, aangeeft te begrijpen wat de cliënt vertelt en vraagt en dergelijke. Wel blijkt (figuur 5.23) dat vrouwelijke cliënten dit in significant grotere mate ervaren dan mannelijke cliënten ($F = 5.25$, $p = .03$).

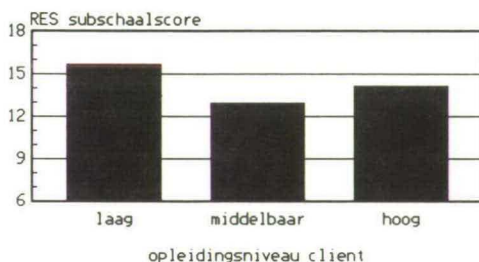


Figuur 5.23: Door cliënten ervaren ontvankelijke houding van de BMW-er tijdens het laatste contact en het geslacht van de cliënt.

Terwijl het vorige aspect aangeeft in hoeverre cliënten vinden dat BMW-ers een min of meer passieve begrijpende houding aannemen, geeft het aspect *responsiviteit* aan in hoeverre BMW-ers tijdens het contact een naar de cliënt toe actieve houding hebben. Responsiviteit houdt met name in dat BMW-ers tijdens het contact aan de cliënt onder andere vertellen wat in de aanvraag voor de uitkering is opgeschreven, welk bedrag cliënten kunnen krijgen, hoe de bedragen worden berekend, hoeveel tijd de behandeling van de aanvraag zal kosten, welke regels en voorschriften worden toegepast, hoe de cliënt de BMW-er te spreken kan krijgen als dat nodig is. Cliënten bij GSD's met een hoge informatiseringsgraad vinden dat de contactambtenaren daar veel responsiever zijn dan cliënten bij GSD's met een lage informatiseringsgraad (zie figuur 5.15). Dit is een statistisch

significant hoofdeffect ($F = 5.60, p = .02$).

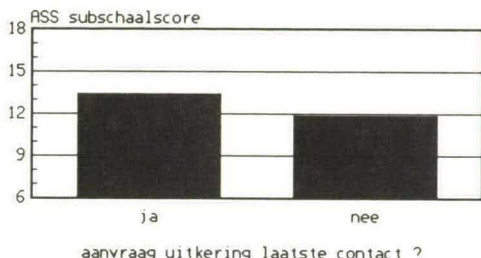
Ook een significant hoofdeffect vinden we met betrekking tot het opleidingsniveau van de cliënt ($F = 3.13, p = .05$; zie figuur 5.24). Cliënten met een lage opleiding vinden de BMW'er gemiddeld het meest responsief, gevolgd door cliënten met een hoge opleiding. Cliënten met een middelbare opleiding vinden de contactambtenaar relatief het minst responsief.



Figuur 5.24: Door cliënten ervaren actief, responsief gedrag van de BMW'er tijdens het laatste contact en opleidingsniveau van de cliënt.

De mate waarin cliënten aangeven zelf actief gedrag te vertonen tijdens de contacten kan nagegaan worden door de gemiddelde scores te bekijken op de subschaal *assertiviteit*. Dit aspect geeft onder andere aan in hoeverre cliënten zeggen zelf vragen gelezen te hebben op een aanvraagformulier, zelf de vragen te hebben ingevuld, zelf bedragen te hebben genoemd die men nodig denkt te hebben, zelf duidelijk de eigen omstandigheden te hebben uitgelegd, zelf gevraagd te hebben welk bedrag men zou kunnen krijgen. In figuur 5.15 is te zien dat cliënten bij GSD's met een hoge informatiseringsgraad én cliënten bij GSD's met een lage informatiseringsgraad gemiddeld even hoog, op het schaal midden, scoren. Dit neemt niet weg dat er twee items op deze schaal zijn die systematisch anders door cliënten van hoog en laag geïnformateerde GSD's worden beantwoord. Zo zijn cliënten van sociale diensten met een lage informatiseringsgraad het, statistisch significant, vaker eens met de uitspraak dat zij vragen die ze moesten beantwoorden bij het contact zelf ingevuld hebben. Cliënten van diensten met een hoge informatiseringsgraad zijn het significant vaker eens met de uitspraak dat zij bij het laatste gesprek met de BMW'er duidelijk de omstandigheden hebben uitgelegd die er de oorzaak van zijn dat zij een uitkering nodig hebben. Dat de twee uitspraken door de twee subgroepen cliënten precies andersom beantwoord worden, verklaart voor een deel de redelijk lage betrouwbaarheid van de subschaal *assertiviteit*. Want hoewel beide uitspraken refereren aan activiteiten van cliënten, gaan deze activiteiten niet samen. Blijkbaar moeten

cliënten bij diensten met een lage informatiseringsgraad veel meer zelf invullen, en moeten cliënten bij diensten met een hoge informatiseringsgraad veel meer verbale activiteiten vertonen. Het bleek ook al eerder dat bij diensten met een hoge graad van informatisering de BMW-ers significant vaker de zaken die cliënten vertelden op een formulier noteerden. Bovendien verklaart dit dat gesprekken van BMW-ers met cliënten bij diensten met een hoge informatiseringsgraad gemiddeld langer duren.



Figuur 5.25: Door cliënten gerapporteerd eigen actief, assertief gedrag in de contacten en ja dan nee indiening van een aanvraag om een uitkering.

Al eerder ook waren er aanwijzingen dat het actieve gedrag van de cliënt niet zozeer vrijwillig als wel verplicht was. Bovenstaande versterkt deze aanwijzing. Men moet immers duidelijk maken, via (criterium-)vragen op een formulier of aan de BMW-er, dat men recht heeft op een uitkering. Het is daarom ook niet verwonderlijk dat met betrekking tot de subschaal assertiviteit als geheel er wél een verschil is tussen cliënten die tijdens het laatste contact een uitkering hebben aangevraagd en cliënten die dat niet hebben gedaan (figuur 5.25: $F = 5.13$, $p = .03$).

In deze paragraaf hebben we gezien dat een aantal factoren van invloed is op hoe cliënten de contacten met de sociale diensten waarnemen. Zo heeft de mate van informatisering van de sociale dienst effecten op aspecten als de mate van particularisme die men bij de behandeling door de dienst ervaart, de mate en soort activiteit die men zegt te moeten vertonen, en de mate waarin men behoefte heeft aan (objectieve) informatie, maar vooral op de waargenomen responsiviteit van de contactambtenaar waarmee men contact heeft gehad.

Ook de opleiding van de cliënt beïnvloedt de mate waarin men vindt dat de contactambtenaar responsief in de gesprekken is.

De mate waarin men machiavellistisch georiënteerd is van belang voor de mate waarin men invloedsmogelijkheden ziet, dan wel onmacht ervaart, op de gang van

zaken bij de sociale dienst, en voor de mate waarin men meent dat er sprake is van particularisme bij de behandeling.

De mate van particularisme die men ervaart wordt ook beïnvloed door de leeftijd van de cliënten. De leeftijd van de cliënten is ook van belang voor de mate van kennis die cliënten zeggen te hebben omtrent rechten, plichten en procedures bij de sociale dienst.

Het geslacht van de cliënten is van invloed op de mate waarin men vindt dat de BMW-er in de contacten een ontvankelijke houding aanneemt. Het geslacht van cliënten zowel als van de BMW-er waarmee men contact heeft gehad is van invloed op hoeveel particularisme men ervaart.

Het feit of men tijdens het laatste contact met de sociale dienst een aanvraag om een uitkering heeft gedaan, tenslotte, is van invloed op de onmacht die men ervaart met betrekking tot de gang van zaken bij de dienst, en de mate waarin men zegt assertief gedrag te hebben vertoond.

Alvorens deze effecten te evalueren, samen met de effecten die we eerder vonden op aspecten van de werksituatie van de cliënt, moeten we eerst enkele additionele gegevens beschouwen.

6. Vergelijking van het perspectief van de contactambtenaar met het perspectief van de cliënt

We hebben in de voorafgaande paragrafen een aantal aspecten onderscheiden enerzijds aan de kant van de contactambtenaren, anderzijds aan de kant van de cliënt. Deze aspecten zijn niet gelijk voor ambtenaar en cliënt. Dit is niet vreemd omdat ambtenaar en cliënt bij de contacten beiden een andere rol spelen en een ander perspectief hebben. In dit onderdeel gaan we na in hoeverre de verschillende perspectieven zich tot elkaar verhouden. Allereerst doen we dit door een indruk te geven van hoe de verschillende aspecten van de situatie van de ambtenaren in verband te brengen zijn met de verschillende aspecten van de situatie van de cliënten. Vervolgens kijken we hoe een aantal kenmerken van de contactsituatie door ambtenaren en burgers gelijk of ongelijk waargenomen worden.

6.1 Verbanden tussen aspecten van taakstructuur en -uitvoering van BMW-ers en aspecten van bureaucratische competentie van cliënten

Om de privacy van de contactambtenaren en met name de cliënten die aan het onderzoek meededen te garanderen zijn wij niet in staat gesteld gegevens van individuele BMW-ers te koppelen aan gegevens van individuele cliënten. Door deze gegeven onderzoeksopzet is het niet mogelijk op het individuele niveau na te gaan in hoeverre kenmerken van BMW-ers samenhangen met kenmerken van cliënten. Daarom zijn de gegevens van BMW-ers en cliënten op een hoger aggregatie-niveau bekeken, dat wil zeggen gemiddelde gegevens per aspect van de vragenlijsten zijn berekend per GSD, voor zowel cliënten als voor BMW-ers. Op deze manier kan wel nagegaan worden in hoeverre er positieve of negatieve verbanden bestaan tussen kenmerken van BMW-ers enerzijds en kenmerken van cliënten anderzijds.

In tabel 5.6 zijn deze verbanden weergegeven in de vorm van correlaties tussen de verschillende, eerder onderscheiden, aspecten. Er dient met nadruk op gewezen te worden dat deze tabel alleen gezien kan worden als een globale indruk van de verbanden tussen de verschillende aspecten. Doordat de gegevens op een hoger aggregatieniveau gebracht zijn en omdat hierdoor de correlatiecoëfficiënten gebaseerd zijn op een veel kleiner aantal scores per aspect (zestien) kunnen kleine wijzigingen in de gegevens een sterke invloed op de hoogte van de coëfficiënten hebben.

Het beeld dat naar aanleiding van de tabel ontstaat kan weergegeven worden door kort de acht statistisch significante coëfficiënten te bespreken, waarbij de richting van de correlatie (positief of negatief) belangrijker geacht moet worden dan de absolute hoogte van de correlatie. Dit vanwege het genoemde voorbehoud bij de interpretatie van de tabel.

Tabel 5.6: Correlaties tussen gemiddelde scores per GSD (n=16) op de subschalen voor BMW-ers en cliënten.

	KEN	INF	ONM	AFK	PAR	ONT	RES	ASS
ZA	.15	.02	.58*	-.10	-.16	.07	.68**	-.05
ZB	.26	.09	-.67**	.11	.58*	-.06	-.40	-.18
ZC	-.33	-.23	-.10	-.28	.29	.01	-.15	.47
ZD	-.61*	-.28	-.06	.09	.37	-.23	-.40	.56*
HV	-.10	.18	.60*	.13	-.40	.05	.04	.13
WD	-.50	-.15	.15	.49	.51	-.49	-.17	.46
DU	-.48	.12	-.06	.12	.25	.06	-.31	.45
CO	-.30	-.19	.50	.35	.39	-.54*	.02	.10
EF	.45	.13	-.37	.02	.14	-.09	-.24	-.39
VE	-.43	-.24	.18	.07	.03	-.06	.01	.17

* p < .05 tweezijdig

** p < .01 tweezijdig

We zien een positieve samenhang tussen de door de BMW-er waargenomen zeggenschap van staf en middenkader (ZA) en door de cliënt ervaren responsiviteit van de ambtenaar (RES). Deze beide aspecten bleken eerder al sterk beïnvloed te worden door de mate van informatisering van de sociale dienst. Informatisering versterkt de invloed van staf en middenkader op de werkzaamheden van de BMW-er. De werkzaamheden, dat wil zeggen die activiteiten die de ambtenaren tijdens contacten uitvoeren, veranderen hiermee op een zodanige wijze dat dit merkbaar wordt voor de cliënt. De ambtenaar gaat veel meer vertellen en uitlegen aan de cliënt tijdens de contacten.

Het kenmerkende van hoog geïnformateerde GSD's dat staf en middenkader meer invloed op de werkzaamheden van de ambtenaar krijgen, heeft ook op een andere manier een effect op de cliënt. Toename van zeggenschap van staf en middenkader hangt namelijk ook positief samen met een toename van onmachtservaring (ONM) van de cliënt omtrent de gang van zaken bij de GSD. De cliënt ziet zijn invloedsmogelijkheden afnemen. Meer onmacht ervaart de cliënt ook wanneer de ambtenaar zegt meer handelingsvoorschriften (HV) te volgen bij de uitvoering van zijn werkzaamheden. Eerder bleek al uit de resultaten dat bij hoog geïnformateerde GSD's BMW-ers van boven de dertig jaar meer handelings-

voorschriften zeiden te volgen dan hun leeftijdsgenoten bij laag geïnformatiseerde GSD's. De negatieve samenhang tussen de ervaren onmacht van cliënten met de invloed van de afdelingschef (ZB) op de werkzaamheden van de BMW-er completeert dit deel van het beeld. We konden eerder al een negatief verband constateren tussen de zeggenschap van staf en middenkader en de zeggenschap van de afdelingschef. Toename van de zeggenschap van staf en middenkader, zoals dit bij hoog geïnformatiseerde GSD's het geval is, doet de zeggenschap van de afdelingschef afnemen. We vonden eerder dan ook dat de afdelingschef in hoog geïnformatiseerde diensten ook duidelijk minder zeggenschap heeft over met name beslissingen in zake welke taken in de afdeling uitgevoerd moeten worden.

Bij een volgens de BMW-ers lagere mate van zeggenschap van de afdelingschef menen cliënten dat er een toename is van particularisme (PAR) bij de behandeling bij sociale diensten. Dit zou er op wijzen dat een hogere informatisering deze indruk bij cliënten versterkt. We vonden echter dat bij hoog geïnformatiseerde GSD's alleen cliënten van boven vijftig jaar veel meer particularisme ervaren dan hun leeftijdsgenoten bij laag geïnformatiseerde GSD's. De cliënten jonger dan vijftig vinden bij laag geïnformatiseerde GSD's enigszins meer particularisme.

Uit de tabel blijkt verder dat bij een door de BMW-er ervaren grotere mate van zeggenschap, of autonomie, van de afdeling als geheel (ZD) de cliënten minder op de hoogte zeggen te zijn van rechten, plichten en procedures bij de sociale dienst (KEN). Deze grotere zeggenschap van de afdeling gaat aan de andere kant samen met meer actief gedrag van de cliënt (ASS) in de interactie met de contactambtenaar. We constateerden dat mannelijke BMW-ers bij hoog geïnformatiseerde diensten meer zeggenschap aan de afdeling toeschreven dan BMW-ers bij laag geïnformatiseerde GSD's. Voor vrouwelijke BMW-ers geldt het omgekeerde. Op de betekenis hiervan komen we in het laatste hoofdstuk terug. Wel kunnen we vaststellen dat, aangezien er geen positief verband gevonden is tussen kennis en actief gedrag van de cliënt, we niet zonder meer kunnen concluderen dat de cliënt actiever is omdat hij meer op de hoogte is van de gang van zaken. We zagen wel dat de gerapporteerde activiteit van de cliënt samenhangt met een als groter ervaren responsiviteit van de ambtenaar, kenmerkend voor hoog geïnformatiseerde GSD's.

De laatste correlatiecoëfficiënt die we hier bespreken is die tussen de door de ambtenaar ervaren contingentie (CO) en de door de cliënt waargenomen onvankelijke houding van de ambtenaar (ONT). Wanneer de ambtenaar een grotere wederzijdse afhankelijkheid ondervindt tussen de werkzaamheden in de afdeling, merkt de cliënt op zijn beurt dat de ambtenaar minder onvankelijk is voor de situatie van de cliënt.

Het geschetste beeld geeft in ieder geval aan dat informatisering een effect heeft op de waarneming van zowel contactambtenaar als cliënt op de interactie-situatie. De vraag is of de veranderingen in deze perspectieven positieve of negatieve gevolgen voor de cliënt betekenen, en of deze verandering betekent dat de perspectieven beter bij elkaar aansluiten of niet. Hierop zullen we in de volgende paragraaf ingaan.

6.2. Beoordeling van enkele kenmerken van de contactsituatie door zowel cliënten als contactambtenaren

In de uitsprakenlijst zijn een aantal uitspraken met betrekking tot de bureaucratische situatie geformuleerd die zowel aan cliënten als aan BMW-ers zijn voorgelegd. Het is daarom interessant in hoeverre zowel cliënt als contactambtenaren gelijke kenmerken van de situatie ook gelijk interpreteren of waarnemen.

Door de antwoorden op deze uitspraken te vergelijken kunnen we nagaan in hoeverre er ten aanzien van deze aspecten congruentie of incongruentie bestaat tussen cliënten en BMW-ers, en kunnen we nagaan of er hierbij verschillen zijn tussen de situatie in hoog geïnformatiseerde GSD's en laag geïnformatiseerde GSD's. Het gaat er hierbij niet zozeer om of de uitspraak waar of niet waar is, maar om de mate waarin cliënten en ambtenaren het met elkaar eens zijn over de uitspraken.

Cliënten konden antwoorden in de categorieën "eens", "weet niet" en "oneens". BMW-ers konden antwoorden in de categorieën "helemaal eens", "tamelijk mee eens", "niet eens en niet mee oneens", "tamelijk mee oneens", en "helemaal mee oneens". Van de BMW-ers zijn de antwoorden in de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, evenals de antwoorden in de laatste twee categorieën. Op deze wijze konden de antwoorden van cliënten en BMW-ers goed vergeleken worden. In tabel 5.7 zijn de betreffende uitspraken weergegeven en is in percentages aangegeven hoeveel cliënten en BMW-ers het met die uitspraak eens zijn. Om redenen van overzichtelijkheid zijn de percentages in de categorieën "oneens" en "weet niet" in de tabel achterwege gelaten. Wanneer deze percentages relevant zijn wordt dat in de tekst duidelijk gemaakt.

In de tabel geven de vetgedrukte cijfers aan of de antwoorden statistisch significant anders over de antwoordcategorieën verdeeld zijn tussen BMW-ers en cliënten. Dit is berekend met de chi-square methode, die voor dergelijke berekeningen bedoeld is.

Het eerste wat opvalt is dat vooral de percentages tussen BMW-ers en cliënten met name bij GSD's met een hoge informatiseringsgraad veel vaker verschillen dan tussen cliënten en BMW-ers bij laag geïnformatiseerde GSD's. Cliënten en BMW-ers bij hoog geïnformatiseerde GSD's verschillen bij bijna alle uitspraken in hun antwoorden, bij laag geïnformatiseerde GSD's slecht bij drie uitspraken.

Dit betekent dat er bij hoog geïnformatiseerde GSD's blijkbaar een grotere incongruentie bestaat tussen BMW-ers en cliënten wat betreft de beoordeling, of definitie, van bepaalde aspecten van de bureaucratische situatie.

Bij hoog geïnformatiseerde GSD's vinden veel meer BMW-ers dan cliënten dat zij veel invloed hebben op de beslissing die genomen wordt over de uitkering van de cliënt, en dat zij zich proberen in te leven in de situatie van de cliënt. Veel meer cliënten dan BMW-ers bij hoog geïnformatiseerde GSD's menen dat de ambtenaren precies laten weten wat zij over de cliënt in de aanvraag hebben opgeschreven, dat cliënten weinig in te brengen hebben bij beslissingen, en dat cliënten de manier waarop zaken worden afgehandeld over het algemeen goed begrijpen.

Bij laag geïnformatiseerde GSD's vinden veel meer cliënten dan BMW-ers dat zij minder krijgen dan waar ze recht op hebben als ze de regels niet kennen. Met betrekking tot twee uitspraken bestaat tussen BMW-ers en cliënten zowel bij hoog als laag geïnformatiseerde GSD's incongruentie. Voor de gehele onder-

zoeksgroep geldt dat veel meer cliënten dan BMW-ers menen dat cliënten over het algemeen goed weten waar ze recht op hebben. Ook voor de gehele onderzoeksgroep geldt dat veel meer BMW-ers dan cliënten het niet met de uitspraak eens zijn dat wanneer cliënten aandringen de aanvraag sneller afgehandeld wordt. De percentages in de tabel die op deze laatste uitspraak betrekking hebben, zijn ietwat misleidend. De verschillen liggen niet zozeer in de "eens"-categorie, maar zijn het grootst in de "oneens"- en "weet niet"-categorie. Ongeveer vijfenviervertig procent van de cliënten weet niet of de uitspraak klopt of niet, tegen ongeveer tien procent van de BMW-ers. Ongeveer een kwart van de cliënten is het met de uitspraak oneens, tegen ongeveer vijftig procent van de BMW-ers.

Tabel 5.7: Percentages instemming van BMW-ers en cliënten, verdeeld over hoog en laag geïnformateerde GSD's, met acht uitspraken die betrekking hebben op aspecten van de bureaucratische situatie. De getallen tussen haakjes geven de aantallen personen per groep aan.

	Informatiseringsgraad			
	hoog		laag	
	bmw (34)	cliënt (32)	bmw (31)	cliënt (46)
- De contactambtenaar heeft veel invloed op de beslissing die uiteindelijk genomen wordt over de uitkering van de cliënt.	86	38b	62	41
- De contactambtenaar probeert zich in de situatie van de cliënt in te leven.	94	79a	87	68
- De contactambtenaar laat altijd precies weten wat hij/zij over de cliënt heeft opgeschreven in de aanvraag.	43	79b	48	37
- Cliënten hebben over het algemeen weinig in te brengen bij beslissingen die door de sociale dienst/ambtelijke organisaties genomen worden.	40	70a	64	72
- Als cliënten zelf niet zorgen dat ze de regelingen kennen, krijgen ze minder dan waar ze recht op hebben.	23	32	19	45a
- Als cliënten erop aandringen, is het mogelijk dat hun aanvragen om een uitkering sneller worden afgehandeld.	51	35b	32	35b
- Cliënten weten over het algemeen zeer goed waar ze recht op hebben.	31	73b	48	67a
- Cliënten begrijpen de manier waarop zaken worden afgehandeld over het algemeen zeer goed.	37	71b	51	62

a = $p < .05$

b = $p < .01$

De belangrijkste constatering bij deze resultaten is dat bij hoog geïnformateerde GSD's blijkbaar een veel grotere incongruentie bestaat tussen BMW-ers en cliënten met betrekking tot de beoordeling van kenmerken van de contactsituatie, dan bij laag geïnformateerde GSD's. Wat dit betreft staan contactambtenaren en cliënten blijkbaar verder van elkaar af, en definiëren beide actoren de situatie

in sterkere mate verschillend. Dit is een belangrijke constatering omdat in het begrip bureaucratische competentie het aspect situatie-definitie een zeer belangrijke plaats inneemt. Het op een juiste wijze waarnemen van de situatie is een voorwaarde om bureaucratisch competent gedrag te kunnen vertonen.

7. Samenvatting van de resultaten

In het voorgaande is uitgebreid ingegaan op de resultaten van het onderzoek bij BMW-ers en cliënten bij hoog en bij laag geïnformatiseerde gemeentelijke sociale diensten. Door middel van gestructureerde vragenlijsten is een groot aantal gegevens verkregen waardoor het mogelijk was een verscheidenheid aan aspecten van de situatie van de cliënten en van de situatie van contactambtenaren te onderkennen. Door de verbanden tussen de verschillende aspecten te leggen was het mogelijk een beeld van zowel de werksituatie van de ambtenaar te scheppen, als een beeld van de situatie van de cliënt in bureaucratische interactie-situaties. In deze samenvatting van de resultaten zullen we voornamelijk ingaan op de gevonden verschillen tussen subgroepen contactambtenaren en subgroepen burgers, waarbij natuurlijk de nadruk ligt op de effecten van informatisering en computergebruik bij de interacties. Om het beeld echter vollediger te kunnen weergeven is het ook nodig de gevonden verschillen onder de aandacht te brengen die betrekking hebben op een aantal besproken achtergrondvariabelen en het persoonlijkheidskenmerk machiavellisme. Dit laatste mede omdat deze variabelen in een aantal gevallen een mediërende rol spelen bij effecten van informatisering op bepaalde aspecten van de situatie van de ambtenaar en de cliënt.

Contactambtenaren in hoog geïnformatiseerde sociale diensten ondervinden, in duidelijk grotere mate en op systematischer wijze dan laag geïnformatiseerde diensten, dat de staf en het middenkader meer zeggenschap hebben over, of invloed hebben op beslissingen over welke taken in de afdeling van de BMW-er uitgevoerd dienen te worden, de vaststelling van criteria waaraan het werk in de afdeling moet voldoen, en de bepaling van regels en procedures voor de afdeling. Met name wat betreft de laatste twee aspecten zijn de verschillen het grootst. Ongeacht de mate van informatisering ondervinden met name BMW-ers in de leeftijdsgroep van dertig tot veertig jaar, die een redelijke werkervaring hebben, systematisch meer invloed van staf en middenkader dan BMW-ers uit de andere leeftijdscategorieën. Dit effect treedt vooral op bij BMW-ers die geen pc tijdens de contacten gebruiken. Bij BMW-ers die wel een pc tijdens de contacten gebruiken - en dit doet ongeveer tweederde van de BMW-ers in zowel hoog als laag geïnformatiseerde GSD's - is dit effect veel minder uitgesproken en liggen de gemiddelde scores dichter bij elkaar. Hierbij is ook van belang dat vrouwelijke BMW-ers de zeggenschap van staf en middenkader systematisch hoger inschatten dan mannelijke BMW-ers.

Bij laag geïnformatiseerde GSD's wordt de invloed van de afdelingschef op beslissingen over welke taken in de afdeling uitgevoerd dienen te worden veel hoger ingeschat dan bij hoog geïnformatiseerde GSD's.

Mannelijke BMW-ers bij hoog geïnformatiseerde GSD's schatten de zeggenschap

van de afdeling als geheel hoger in dan mannelijke BMW-ers bij laag geïnformateerde GSD's. Bij de vrouwelijke BMW-ers is dit juist andersom: vrouwelijke contactambtenaren bij hoog geïnformateerde GSD's schatten de zeggenschap van de afdeling als geheel lager in dan vrouwelijke contactambtenaren bij laag geïnformateerde GSD's.

De zeggenschap van de individuele leden van de afdeling waarin de BMW'er werkt, en waaronder de BMW'er zelf dus valt, wordt het laagst ingeschat in de verdeling van de zeggenschap over de genoemde actoren. Hierbij is geen verschil tussen de hoog en laag geïnformateerde GSD's.

BMW-ers bij diensten met een lage informatiseringsgraad, die jonger dan dertig jaar zijn en het minste werkervaring hebben, geven aan dat hun werkzaamheden veel meer gestructureerd worden door handelingsvoorschriften dan hun leeftijdsgenoten bij hoog geïnformateerde diensten. Voor BMW-ers die ouder zijn dan dertig, en ook meer werkervaring hebben, geldt dat zij bij hoog geïnformateerde diensten meer handelingsvoorschriften zeggen te volgen dan hun leeftijdsgenoten bij laag geïnformateerde sociale diensten.

Vrouwelijke BMW-ers zeggen over het algemeen dat hun werkzaamheden meer gestructureerd worden door handelingsvoorschriften dan mannelijke BMW-ers.

Contactambtenaren bij laag geïnformateerde sociale diensten ervaren in grotere mate dagelijks moeilijke problemen in hun werk waarvoor geen directe of duidelijke oplossingen voorhanden zijn dan contactambtenaren in hoog geïnformateerde diensten.

BMW-ers met relatief weinig werkervaring, van onder de dertig jaar, vinden de doelen en de criteria van hun werk en de eigen verantwoordelijkheden duidelijker bij laag geïnformateerde GSD's dan bij hoog geïnformateerde GSD's. BMW-ers met meer werkervaring, van boven de dertig jaar, vinden de doelen, criteria en eigen verantwoordelijkheden bij laag geïnformateerde GSD's minder duidelijk dan bij hoog geïnformateerde GSD's.

Vrouwelijke BMW-ers vinden over het algemeen de doelen, criteria en eigen verantwoordelijkheden duidelijker dan mannelijke BMW-ers.

Hoe meer machiavellistisch georiënteerd de BMW'er is hoe minder effectief, correct en eerlijk vindt hij of zij dat de contacten met de cliënten verlopen. Hoe meer machiavellistisch georiënteerd, hoe meer ook de BMW'er zegt verdedigingsmechanismen toe te passen bij meningsverschillen of conflicten met cliënten. Ook BMW-ers die tijdens de contacten met cliënten een pc of terminal gebruiken zeggen meer verdedigingsmechanismen toe te passen dan diegenen die alleen buiten het contact met de cliënten de pc gebruiken.

Cliënten die jonger dan dertig jaar zijn zeggen veel minder op de hoogte te zijn van rechten, plichten en procedures bij de sociale dienst dan oudere cliënten. Met name cliënten uit de leeftijdscategorie tussen de dertig en veertig jaar menen dat zij een relatief hoge kennis hieromtrent hebben.

Een lage mate van kennis gaat niet samen met een grotere behoefte aan informatie omtrent een groot aantal zaken met betrekking tot de uitkering en de sociale dienst. Wel geven cliënten bij sociale diensten met een hoge informatiseringsgraad veel vaker aan dan cliënten bij diensten met een lage informatiseringsgraad dat zij wel behoefte hebben aan een van de sociale dienst onafhankelijke adviseur of helper die voor hen uitrekt waar ze recht op hebben.

Hoe meer machiavellistisch georiënteerd cliënten zijn, hoe minder dat zij vinden dat zij greep of invloed hebben omtrent de gang van zaken bij de GSD. Deze cliënten nemen weinig invloedsmogelijkheden waar, ervaren een grotere onmacht. Ook cliënten die bij het laatste contact met de sociale dienst een aanvraag voor een uitkering hebben ingediend ervaren in mindere mate invloedsmogelijkheden dan cliënten wiens laatste bezoek een ander doel had.

Over het algemeen vinden cliënten bij laag geïnformateerde GSD's in sterkere mate dat er sprake is van particularisme in de behandeling bij sociale diensten. Met name cliënten die jonger dan dertig jaar zijn ervaren dit zo. Alleen cliënten bij laag geïnformateerde GSD's die ouder zijn dan vijftig jaar vinden dat er nauwelijks sprake is van particularisme, in tegenstelling tot hun leeftijdsgenoten bij hoog geïnformateerde GSD's.

Cliënten die meer machiavellistisch georiënteerd zijn ervaren ook systematisch een grotere mate van particularisme bij de behandeling. Ook een grotere mate van particularisme ervaren mannelijke cliënten in vergelijking met vrouwelijke cliënten. Met name wanneer de contactambtenaar tijdens het laatste contact een man was is dit verschil tussen mannelijke en vrouwelijke cliënten het grootst. Wanneer de contactambtenaar een vrouw was treden deze verschillen niet op.

Vrouwelijke cliënten vinden over het algemeen ook dat BMW-ers een veel ontvankelijker houding aannemen, ervaren dus meer begrip en aandacht, dan mannelijke cliënten.

Bij hoog geïnformateerde GSD's geven cliënten aan dat de contactambtenaren veel responsiever zijn dan bij laag geïnformateerde GSD's. Dat wil zeggen dat cliënten zeggen dat de contactambtenaren veel meer vertellen over wat in een aanvraag is opgeschreven, hoeveel tijd de behandeling gaat duren, welke regels en procedures worden toegepast, enzovoort. Cliënten met een lage opleiding vinden de BMW-ers het meest responsief, gevolgd door cliënten met een hoge opleiding. Cliënten met een middelbare opleiding vinden BMW-ers het minst responsief.

Cliënten bij een sociale dienst met een lage graad van informatisering geven veel vaker aan dan cliënten bij hoog geïnformateerde GSD's dat zij zelf formuleren hebben ingevuld. Cliënten bij hoog geïnformateerde GSD's geven in zeer veel gevallen, en veel vaker dan cliënten bij laag geïnformateerde GSD's, aan dat het de ambtenaar was die het meeste van wat de cliënt hem vertelde opschreef. Het is ook zo dat cliënten bij hoog geïnformateerde GSD's in veel meer gevallen aangeven dat zij tijdens het gesprek met de ambtenaar de omstandigheden hebben uitgelegd, die er de oorzaak van zijn dat zij een uitkering nodig hebben.

Cliënten die bij het laatste contact een uitkering hebben aangevraagd hebben over het algemeen tijdens het gesprek meer actief gedrag (moeten) vertonen dan cliënten die voor andere zaken bij de dienst waren.

De opsomming van de resultaten geeft aan dat informatisering duidelijke effecten teweeg brengt in aspecten van de contactsituatie. Aanvullend daarop is een belangrijk verschil tussen cliënten en BMW-ers bij hoog en bij laag geïnformateerde GSD's, dat bij hoog geïnformateerde GSD's een veel grotere incongruentie bestaat tussen BMW-ers en cliënten met betrekking tot de beoordeling van kenmerken van de contactsituatie, dan bij laag geïnformateerde GSD's. Contactambtenaren en cliënten staan verder van elkaar af, en beide actoren definiëren de situatie in sterkere mate verschillend. De situatie-definitie van

cliënten van de bureaucratische situatie vormt een belangrijk onderdeel van het concept bureaucratische competentie.

Bovenstaande betekent dat informatisering wel degelijk invloed heeft op de bureaucratische competentie van de cliënt. Het volgende hoofdstuk zal er aan gewijd zijn verdergaande conclusies aan deze resultaten te verbinden. In de beschrijving van de samenhangen tussen de verschillende aspecten van de situatie van de cliënten en de situatie van de contactambtenaar hebben we al kort een beeld geschetst van hoe de verschillen, met name die als gevolg van informatisering, met elkaar in verband te brengen zijn. In het volgende hoofdstuk zullen we dit uitgebreider doen en zullen resultaten en conclusies in een ruimer kader geplaatst worden.

HOOFDSTUK 6: DE BETEKENIS VAN INFORMATISERING VOOR DE BUREAUCRATISCHE COMPETENTIE VAN DE BURGER

1. Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken heb ik geprobeerd op theoretische en empirische wijze antwoord te geven op de vraag of en, zo ja, welke invloed informatisering van contactorganisaties van de overheid heeft op de bureaucratische competentie van de cliënten van die contactorganisaties. In hoofdlijnen is daarbij het volgende gebleken.

Uit de theoretische analyse kwam de hypothese naar voren dat een toenemende informatisering het meest direct van invloed is op de zeggenschap ("authority") en de handelingsvoorschriften (S.O.P.: standard operating procedures) van de contactambtenaar. Op theoretische gronden werd beredeneerd dat informatisering daardoor indirect van invloed is op de mogelijkheid van de burger om bureaucratisch competent gedrag te vertonen. Immers, de ambtenaar is door zijn striktere S.O.P. en zijn afgenomen zeggenschap minder ontvankelijk voor invloed van de cliënt.

In het daarop volgende hoofdstuk heb ik een exploratief vooronderzoek beschreven. Hierbij werd de hypothese uit de theoretische analyse in zekere mate bevestigd. In een simulatie van sociale interacties tussen ambtenaren en burgers zette het louter gebruik van een computer (in vergelijking met een formulier) de ambtenaren ertoe aan het verloop van de interacties in sterkere mate te structureren. In deze situatie lijkt het structurerend element in de interactie enigszins te verschuiven van de ambtenaar naar de computer. Dit stelt de ambtenaar in staat tijdens de interactie tegenover de cliënt meer initiatief te nemen, explicieter mogelijke antwoorden aan te geven en meer sturend dan volgend op te treden. De burgers worden daarbij meer in een defensieve rol gedrukt.

In hoofdstuk 4 heb ik vervolgens beschreven hoe de mate van informatisering, ruimer opgevat dan louter computergebruik, is vastgesteld bij een groot aantal sociale diensten in Nederland. Het bleek mogelijk een aantal uiteenlopende aspecten van informatisering te vangen in een eenduidige maat (de informatiseringsgraad). Daardoor is het mogelijk de GSD's te ordenen naar de mate waarin zij geïnformatiseerd zijn. Met behulp van de informatiseringsgraad zijn vervolgens een aantal hoog geïnformatiseerde GSD's en een aantal laag geïnformatiseerde GSD's geselecteerd.

In het vorige hoofdstuk heb ik tenslotte beschreven hoe de geselecteerde GSD's met elkaar vergeleken zijn. Aspecten van de contactsituatie, zoals die door contactambtenaren en cliënten waargenomen worden in de hoog geïnformatiseerde GSD's werden gecontrasteerd met die in de laag geïnformatiseerde GSD's. Een van de voornaamste constatering was dat contactambtenaren in hoog geïnformatiseerde GSD's ervaren dat staf en middenkader een veel grotere zeggenschap over, en invloed op, de werkzaamheden van de afdeling hebben dan contactambtenaren in laag geïnformatiseerde GSD's ervaren. Met de groeiende mate van informatisering neemt de beleving van de zelfstandigheid van de (leden van de) afdeling relatief af. Met name contactambtenaren met meer werkervaring geven in hoog geïnformatiseerde diensten aan dat zij meer en striktere hande-

lingsvoorschriften volgen dan contactambtenaren in laag geïnformatiseerde diensten. Tegelijkertijd geven deze contactambtenaren in hoog geïnformatiseerde diensten ook aan dat doelen, criteria en verantwoordelijkheden duidelijker zijn. Aan de kant van de cliënten is met name een effect te zien op hun waarneming van het gedrag van de contactambtenaar: in vergelijking met laag geïnformatiseerde GSD's vinden cliënten bij hoog geïnformatiseerde GSD's dat de contactambtenaren relatief meer expliciet informatie verstrekken over de uitkering zoals hoogte, duur van de behandeling van de aanvraag en welke regels en voorschriften worden toegepast.

Tot zover een schets van de hoofdlijnen die in de vorige hoofdstukken naar voren zijn gekomen. Het resterende deel van dit hoofdstuk is gewijd aan het samenbrengen en het verder uitwerken van deze hoofdlijnen. Met name worden de theoretische beschouwingen in verband gebracht met de gegevens uit het empirisch onderzoek, om de relevantie van informatisering voor de bureaucratische competentie van de burger aan te geven.

Met name in hoofdstuk 4 en 5 zijn de resultaten beschreven in termen van algemene gemiddelden en van de verschillen tussen deze gemiddelden bij subgroepen GSD's, contactambtenaren en cliënten. Er is daarbij weinig aandacht geweest voor de individuele verschillen en de unieke componenten van de diensten, de ambtenaren en de cliënten. Nadruk op algemene onderliggende effecten is kenmerkend voor het soort kwantitatief gericht onderzoek zoals hier is beschreven. Toch zal ik in het navolgende enige aandacht besteden aan de specifieke eigenheid van enkele afzonderlijke diensten, ambtenaren en cliënten. In bijlage 7 zijn illustratieve beschrijvingen van vier GSD's gegeven in termen van hun specifieke wijze van informatisering. Ook worden telkens twee contactambtenaren en cliënten bij die vier diensten beschreven in termen van door hen waargenomen situatie-aspecten. Hiermee geef ik aan dat naast de algemene trends die uit de gegevens van het onderzoek naar voren komen er ook sprake is van een duidelijke variatie.

2. Informatisering

2.1. De toepassing van informatie-technologische verwerkingsmogelijkheden bij sociale diensten

Het begrip informatisering heb ik ruimer opgevat dan het louter gebruiken van een computer tijdens contacten tussen ambtenaren en cliënten. De informatiseringsgraad van de GSD is niet hetzelfde als pc- of terminalgebruik door de contactambtenaar. Er moet onderscheid gemaakt worden tussen gebruik van informatietechnologie in ruime zin (informatisering), zoals dat in hoofdstuk 4 en 5 is gedaan, en gebruik van informatie-technologie in enge zin (computergebruik tijdens het contact met de cliënt), zoals dat met name in het vooronderzoek is gedaan. Immers, zoals uit de resultaten bleek gebruiken alle contactambtenaren zowel bij hoog als laag geïnformatiseerde GSD's in meer of mindere mate een terminal of pc. De verhouding tussen ambtenaren die alleen buiten het contact (eenderde) en contactambtenaren die ook tijdens het contact met cliënten de terminal of pc gebruiken (tweederde) is bij diensten met een hoge en een lage

informatiseringsgraad ongeveer gelijk.

Zoals ik in hoofdstuk 4 heb beschreven omvat informatisering van de contactorganisatie meer dan alleen het gebruik van bepaalde hardware en software. Het gaat ook om de mate waarin organisationele en personele aspecten in informatietechnologische zin gekenmerkt kunnen worden, de mate waarin informatietechnologische toepassingen gebruikt worden in de verschillende deelprocessen van het primaire werkproces, en de mate waarin er informatie-technologische integratie tot stand is gebracht enerzijds van de deelprocessen onderling en anderzijds met instanties buiten de organisatie. Na een inventarisatie van deze aspecten bij ruim tachtig procent van de GSD's in middelgrote en grote gemeenten (met een inwonertal van 20.000 tot 100.000) was het mogelijk een eenduidige maat voor informatisering te ontwikkelen die al deze aspecten omvatte. Hierbij blijkt onder andere dat een hoge informatiseringsgraad van de onderzochte GSD's met name gekenmerkt wordt door een toenemend aantal informatie-technologische toepassingen in de deelprocessen in het natraject (beslissing en administratieve afhandeling) en in het voortraject (intake en onderzoek), en een toenemende integratie of koppeling van vooral de interne deelprocessen van het primaire werkproces. In mindere mate wordt een hoge informatiseringsgraad gekenmerkt door de aanwezigheid van personeel binnen de GSD als organisatie met een hoofdtaak op het gebied van ontwikkeling van software en de ondersteuning van computergebruik. De intensiteit van computergebruik, gebaseerd op het aantal aanwezige terminals en personal computers en de gemiddelde tijd dat hiervan gebruik wordt gemaakt, draagt het minst bij aan de hoogte van de informatiseringsgraad.

Dit laatste duidt er op dat het bij de mate van informatisering niet zozeer om de hoeveelheid apparatuur gaat, maar voornamelijk om de vraag hoe en welke informatie-technologische mogelijkheden worden toegepast. Toepassingen die met name bij contacten met cliënten een rol zouden kunnen spelen, zoals bijvoorbeeld computergestuurde adviessystemen, worden nog nauwelijks gebruikt. De cliënt ziet van het computergebruik bij de organisatie nog vrij weinig. Datgene wat de cliënt van het computergebruik ziet heeft voornamelijk betrekking op het tijdens de contacten raadplegen van gegevens door de contactambtenaar op de in veel gevallen aanwezige terminal of pc. Met name die toepassingen die het mogelijk maken informatie van de verschillende deelprocessen beter op elkaar af te stemmen spelen bij een toenemende informatisering op dit moment een rol. In bijlage 7, waarin ik ter illustratie een beschrijving gegeven heb van twee maal respectievelijk een laag en een hoog geïnformateerde dienst, komt dit ook naar voren. Bij deze beschrijving komen achtereenvolgens twee diensten aan de orde die binnen de onderzochte groep in relatief kleine gemeenten gevestigd zijn (GSD I en GSD II), en twee diensten die binnen de onderzochte groep in relatief grote gemeenten gevestigd zijn (GSD III en GSD IV).

2.2. Kenmerken van toenemende informatisering

Kenmerkend voor een toenemende informatisering in de door mij onderzochte sociale diensten is dat meer en meer dezelfde informatietechnologische toepassingen in elk deelproces van het primaire werkproces kunnen worden gebruikt. Het werkproces krijgt daarmee steeds meer een gegevensgericht (i.t.t. een procesgericht) karakter. In toenemende mate kunnen in elk stadium van het primaire

werkproces:

- a. gegevens worden geraadpleegd, ingevoerd en bewerkt;
- b. kunnen dezelfde documenten, dossiers en gegevensbestanden elektronisch worden gearchiveerd en opgevraagd, en;
- c. kan bestuurlijke en management informatie via elektronische weg worden verkregen.

De standaardisatie van het primaire werkproces en de interne doorzichtigheid van de organisatie worden hierdoor steeds verder versterkt. De verschillende deelprocessen, en de afdelingen waar de deelprocessen worden uitgevoerd, staan daardoor steeds minder op zichzelf.

In dit verband kan ik wijzen op het onderscheid dat Zuurmond (1991a), op basis van empirisch onderzoek, maakt bij het proces van informatisering tussen de basisdimensies diffusie ("diffusion") en beheersing ("control"). De diffusie-dimensie betreft de verspreiding of uitwaaiering van de elektronische informatieverwerkingsmogelijkheden over de organisatie. Diffusie heeft betrekking op a. de mate waarin personen in de organisatie toegang hebben tot de beschikbare elektronische informatie, b. de mate waarin op verschillende niveaus van de organisatie de informatie beschikbaar is, en c. de tijdsspanne tussen het bereiken van de informatie van bepaalde leden van de organisatie (bijvoorbeeld van buitenaf) en de beschikbaarheid van die informatie voor andere leden van de organisatie. Naarmate de mate van informatisering toeneemt neemt de diffusie ook toe. Dit wil zeggen: in eerste instantie is elektronische informatieverwerking slechts beschikbaar in een klein operationeel deel van de organisatie. Vervolgens gaan ook andere onderdelen van de organisatie informatietechnologische toepassingen gebruiken, waarbij echter elektronische applicaties van één afdeling niet toegankelijk zijn voor andere afdelingen. In een verder stadium is dit wel mogelijk en wordt het punt bereikt dat alle leden van de organisatie de elektronische informatie gebruiken en verwerken. In eerste instantie zijn alle informatie-technologische toepassingen batch-toepassingen, waarbij de tijdspanne groot is tussen het binnenkomen van informatie in de organisatie en de beschikbaarheid als uitvoer van het computersysteem. In de latere stadia worden meer en meer on-line toepassingen gebruikt waardoor deze tijdsspanne steeds kleiner wordt.

De beheersingsdimensie betreft de organisationele reactie op de groei van elektronische informatieverwerking. Een toenemende mate van informatisering heeft tot gevolg dat het management van de organisatie in toenemende mate controle over elektronische informatieverwerking gaat uitoefenen. De afdelingen die de deelprocessen van het primaire werkproces uitvoeren "lose more and more of their initial control over 'their' information. In the last stages, a corporate data model defines which data are relevant for the organization as a whole. The individual departments have to use and generate information in accordance with this data model." (Zuurmond, 1991a, p. 49).

Zuurmond (1991a) vindt in zijn resultaten dat bij een toenemende informatisering diffusie en beheersing als afzonderlijke dimensies onderkend moeten worden, maar dat er een duidelijke positieve samenhang tussen de beide dimensies is. Dit wordt nog eens bevestigd door een secundaire analyse op de gegevens die hier in hoofdstuk 4 beschreven staan (Zuurmond, 1991b). Uit deze analyse blijkt dat

zowel diffusie als beheersing goed terug te vinden zijn in de door mij ontwikkelde schaal van informatisering. Bovendien blijkt er een sterk positief verband tussen beheersing, diffusie en de interne integratie tussen de door mij onderscheiden deelprocessen van het primaire werkproces. Dit bevestigt dus de eerdere constatering dat bij de hoog geïnformateerde sociale diensten de interne doorzichtigheid vergroot wordt (toenemende diffusie) en dat de verschillende deelprocessen steeds minder op zichzelf staan (toenemende integratie en beheersing door het management).

3. Informatisering en het functioneren van contactambtenaren

3.1. Variatie in de waarneming van situatie-aspecten door contactambtenaren

Er is sprake van een redelijke variatie in de wijze waarop de contactambtenaren hun situatie definiëren (zie ter illustratie bijlage 7 voor een aantal beschrijvingen van contactambtenaren bij vier GSD's). De variatie van de beoordeling of de definitie van de werksituatie door de contactambtenaren, die uit deze beschrijvingen blijkt, kan niet alleen verklaard worden uit de mate waarin geïnformateerd is. Andere factoren die deze variatie mede beïnvloeden worden in het navolgende besproken. Achtereenvolgens komen aan de orde a. invloeden van het al dan niet gebruiken van een computer tijdens het contacten, b. de machiavellistische oriëntatie van de contactambtenaar en c. het geslacht van de contactambtenaar.

Computergebruik tijdens het contact met de cliënt

In het vorige hoofdstuk bleek dat het wel of niet gebruiken van een pc of terminal tijdens contacten met cliënten effect heeft op de manier waarop BMW-ers uit verschillende leeftijdscategorieën de zeggenschap van staf en middenkader inschatten. Bij die groep BMW-ers die alleen buiten contacten met cliënten een terminal of pc gebruiken is er, wat betreft die inschatting, een groot verschil tussen de verschillende leeftijdsgroepen. In deze groep schatten BMW-ers tussen dertig en veertig jaar de zeggenschap van staf en middenkader nogal hoog in, terwijl BMW-ers die jonger dan dertig zijn én BMW-ers die ouder dan veertig zijn deze zeggenschap veel lager inschatten.

Indien we daarentegen kijken naar de groep BMW-ers die tijdens contacten met cliënten wél een terminal of pc gebruiken zien we nauwelijks verschillen tussen de verschillende leeftijdscategorieën: de zeggenschap van staf en middenkader wordt dan in alle gevallen relatief hoog ingeschat. De contactambtenaren die tijdens contacten met cliënten een pc of terminal gebruiken voelen de invloed van staf en middenkader sterker en meer systematisch. Een reden hiervoor kan zijn dat deze BMW-ers, door gebruik te maken van een computersysteem, een grotere mate van monitoring door en zichtbaarheid voor het management ervaren wat betreft hun werkwijze bij contacten met cliënten.

Wanneer meer monitoring en zichtbaarheid ervaren worden kan dat als gevolg hebben dat het contact op een wat striktere wijze verloopt. Dit lijkt waarschijnlijk omdat ook blijkt dat bij het gebruik van een pc of terminal tijdens het contact met de cliënt door contactambtenaren in sterkere mate verdedigingsmechanismen bij meningsverschillen met cliënten toegepast worden. Dit wil zeggen: wanneer een pc of terminal tijdens contacten gebruikt wordt blijken BMW-ers in grotere

mate conflicten te vermijden, te negeren of te sussen, en in mindere mate de zaken uit te praten en oplossingen te zoeken. Een strikter verloop van contacten bij het gebruik van een pc of terminal heeft enige overeenkomst met de resultaten uit het vooronderzoek. Daaruit bleek ook dat het gebruik van een pc meer expliciet en strikter gedrag van de ambtenaar opleverde.

Machiavellistische oriëntatie van de contactambtenaren

Strikter en expliciet gedrag van de contactambtenaar heeft niet alleen te maken met het al dan niet gebruiken van een computer tijdens contacten met cliënten. Soortgelijk gedrag staat tegelijkertijd ook in verband met de mate waarin contactambtenaren machiavellistisch georiënteerd zijn. Kort gezegd geeft een sterkere machiavellistische oriëntatie aan dat men in sociale interacties in hogere mate manipulatief is ingesteld.

Uit resultaten die ik in het vorige hoofdstuk heb beschreven bleek de mate, waarin contactambtenaren machiavellistisch georiënteerd zijn, van belang voor de wijze waarop contactambtenaren aangeven dat hun contacten met cliënten verlopen. Ik vond dat hoe meer machiavellistisch georiënteerd de BMW-er is, hoe minder hij of zij zegt geneigd te zijn meningsverschillen met cliënten uit te praten of naar oplossingen te zoeken. Deze BMW-ers zeggen meer geneigd te zijn de zaak te negeren, te sussen, te vermijden of een ander de zaak te laten oplossen. Bovendien vinden sterk machiavellistisch georiënteerde contactambtenaren in veel mindere mate dan weinig machiavellistisch georiënteerde contactambtenaren dat contacten effectief, eerlijk en correct verlopen.

Het is mogelijk dat BMW-ers met een hoge machiavellistische oriëntatie de contacten met cliënten als minder effectief maar vooral als minder correct en eerlijk ervaren doordat zij zelf manipulatief zijn ingesteld. Zij hebben meer oog voor mogelijke manipulaties van anderen. Sterk machiavellistisch georiënteerde contactambtenaren veronderstellen daardoor in sterkere mate manipulatief gedrag aan de kant van de cliënt dan weinig machiavellistisch georiënteerde contactambtenaren. Met andere woorden: sterk machiavellistisch georiënteerde contactambtenaren zoeken in grotere mate een verborgen bedoeling achter gedrag van cliënten.

Verder is het waarschijnlijk dat sterk machiavellistisch ingestelde contactambtenaren hun contacten met cliënten minder effectief vinden, omdat hun doel minder met dat van cliënten overeenkomt. Mensen met een sterk machiavellistisch georiënteerde instelling zijn sterk manipulatief ingesteld en richten zich meer op het eigen doel dan op het doel van de andere persoon (of personen) in de sociale interactie. In hoofdstuk 2 heb ik het formele doel of de formele functie van de contactambtenaar, vanuit het eigen perspectief en dat van de organisatie vastgesteld. Het gaat erom dat deze zo goed mogelijk vaststelt of de situatie van de cliënt overeenkomt met de normen of criteria die in die situatie van toepassing zijn. Bij dit doel hoort een inferentiekader dat aangeduid is als "situation-matching" (Jones & Thibaut, 1958; zie hoofdstuk 2). Het kenmerk van een dergelijk inferentiekader is dat een situatie waarin een persoon zich bevindt getoetst wordt aan een generaliseerde norm ("matching"). Persoonlijke of idiosyncratische normen, zoals het maximaliseren van gunstige sociale reacties of het realiseren van doelen die buiten de interactie liggen, zijn daarom min of meer irrelevant. Als hoog machiavellistisch georiënteerde BMW-ers sterker op het eigen formele

doel gericht zijn dan laag machiavellistisch georiënteerde BMW-ers, zullen zij het "situation-matching" inferentiekader sterker benadrukken. Afwijkingen van het "situation-matching" perspectief bij cliënten, die bijvoorbeeld persoonlijke omstandigheden of persoonlijke en idiosyncratische normen benadrukken, zullen door hoog machiavellistisch georiënteerde BMW-ers eerder als ineffectief ervaren worden dan door laag machiavellistisch georiënteerde BMW-ers. Deze laatste zijn immers minder op het formele doel en meer op de persoon gericht, en *subjectiveren* in sterkere mate.

Uit de resultaten van het vooronderzoek (hoofdstuk 3) bleek dat het gebruik van een computer tijdens sociale interacties het initiatief en het sturend gedrag van de ambtenaar versterkt. Ik constateerde dat de resultaten suggereren dat het louter gebruiken van een terminal of pc machiavellistisch gedrag lijkt te stimuleren. Uit de resultaten van het in het vorige hoofdstuk beschreven onderzoek blijkt dat zowel een hoge machiavellistische oriëntatie als het gebruiken van een pc tijdens de interactie een soortgelijk effect op het omgaan met meningsverschillen met cliënten heeft. In beide gevallen is men meer geneigd bij meningsverschillen de zaak te omzeilen en minder geneigd de zaak uit te praten en op te lossen. In zoverre kunnen we vaststellen dat ook in het hoofdonderzoek aanwijzingen te vinden zijn die er op duiden dat het gebruik van een computer tijdens contacten met cliënten een machiavellistische benadering van cliënten door contactambtenaren stimuleert.

Geslacht van de contactambtenaren

Tenslotte zorgt ook het geslacht van de contactambtenaren voor variatie in de waarneming van situatie-aspecten. Vrouwelijke ambtenaren ervaren meer invloed of zeggenschap van staf en middenkader dan mannelijke ambtenaren. In vergelijking met mannelijke BMW-ers geven vrouwelijke BMW-ers aan dat hun functioneren meer door handelingsvoorschriften wordt gestructureerd. Ook geven zij aan dat ze criteria, doelen en verantwoordelijkheden duidelijker vinden. Deze effecten zijn systematisch en ongeacht de informatiseringsgraad.

Het is niet duidelijk wat de reden voor deze systematische verschillen zijn. Zij hangen mogelijk samen met systematische verschillen die regelmatig gevonden worden in sociaal psychologisch onderzoek, bijvoorbeeld bij onderzoek naar prestatiemotivatie, agressie, altruïsme en conformiteit (zie onder andere Franken, 1982; Freedman, Sears & Carlsmith, 1978). Mogelijk hebben de hier gevonden resultaten enig verband met de resultaten die veelal gevonden worden in studies die zich bezighouden met conformiteit aan groepsdruk. Bij deze studies wordt vaak gevonden dat vrouwen eerder geneigd zijn toe te geven aan druk van een groep of van buiten af dan mannen. In dit geval zou dat betekenen dat vrouwelijke BMW-ers meer dan mannelijke BMW-ers geneigd zijn de autoriteit van staf en middenkader te accepteren en de voorschriften te volgen. Een verklaring is hiervoor moeilijk te geven. Vaak blijkt bij de onderzoeken, waarbij sexverschillen een rol blijken te spelen, dat een theorie wel voor mannen opgaat maar niet voor vrouwen. Een verklaring blijft veelal achterwege of blijft vaag, in termen van verschillen in de wijze van opvoeding. Daarbij moeten we constateren dat een grotere conformiteit van vrouwen de resultaten niet geheel kan verklaren. Immers ik heb ook in hoofdstuk 5 geconstateerd dat wanneer het gaat om de beoordeling van de zeggenschap van de afdeling als groep dat mannen in hoog

geïnformateerde GSD's deze zeggenschap hoger inschatten dan vrouwen. In laag geïnformateerde GSD's daarentegen schatten de vrouwelijke BMW-ers de zeggenschap van de afdeling als groep hoger in dan de mannelijke BMW-ers. Zoals bij meer onderzoek waar sexe-verschillen een rol blijken te spelen, zal ook hier geconcludeerd moeten worden dat nader onderzoek hiervoor verklaringen zal moeten vinden.

3.2. Informatisering en hiërarchische controle

In hoofdstuk 2 heb ik vastgesteld dat de vraag welke invloed informatisering op de bureaucratische competentie van de burger heeft, ten nauwste samenhangt met de vraag naar de invloed van informatisering op de beleidsvrijheid, of zeggenschap, van de contactambtenaar. Op theoretische gronden ben ik tot de hypothese gekomen dat informatisering het meest direct invloed heeft op de beleidsvrijheid en de autonomie van de contactambtenaar. Informatisering heeft met name effect op de hiërarchische en organisationele controle van beleidsvoerders op uitvoerende ambtenaren enerzijds en op het informatieniveau van de contactambtenaren anderzijds. In de besproken resultaten vind ik hiervoor sterke aanwijzingen. In het navolgende ga ik achtereenvolgens in op de gevonden effecten van informatisering op de waarneming van de verdeling van de zeggenschap, de handelingsvoorschriften en het informatieniveau door contactambtenaren. Ook ga ik in op het verschil tussen beleidsvrijheid en zeggenschap zoals dat in hoofdstuk 2 gemaakt is.

Verdeling van de zeggenschap

De gegevens omtrent contactambtenaren weerspiegelen hun waarneming en beoordeling van aspecten van de werksituatie. De gegevens weerspiegelen daarom dus niet noodzakelijk objectieve, maar subjectieve kenmerken van de werksituatie van de BMW-ers. In paragraaf 3.1. zijn een aantal factoren besproken die onder andere van invloed zijn op de variatie in de waarneming van situatie-aspecten. Naar aanleiding hiervan vooronderstel ik dat gedrag van ambtenaren in een contactsituatie niet zozeer door de objectieve, feitelijk aanwezige kenmerken van die situatie bepaald wordt, maar veeleer door de kenmerken zoals die zich aan de contactambtenaar voordoen. Toch zien we dat de gegevens omtrent de door contactambtenaren waargenomen invloed of zeggenschap van staf en middenkader overeenkomen met de, op objectievere gronden gebaseerde, constatering, dat toenemende informatisering gepaard gaat met een grotere beheersing door het management van verwerkingsmogelijkheden van de elektronische informatie. Informatisering brengt veranderingen teweeg in de waarneming van de verdeling van de mate van zeggenschap binnen en buiten de afdeling, en daarmee in de autonomie van de contactambtenaar. In hoog geïnformateerde sociale diensten nemen de contactambtenaren een duidelijk grotere mate van zeggenschap waar bij leden van middenkader en in stafposities. Deze zeggenschap heeft betrekking op:

- a. de beslissing over welke *taken* in de afdeling uitgevoerd dienen te worden;
- b. de vaststelling van de *criteria* waaraan het werk in de afdeling moet voldoen, en;

- c. de bepaling van de *regels en procedures* die in de afdeling gevolgd moeten worden.

Het verschil wat betreft de inschatting van de zeggenschap van staf en middenkader tussen BMW-ers bij hoog en BMW-ers bij laag geïnformatiseerde diensten is het grootst met betrekking tot de vaststelling van de criteria (b) en de bepaling van regels en procedures (c).

Opmerkelijk is dat contactambtenaren die veel zeggenschap toeschrijven aan staf en middenkader over het algemeen weinig zeggenschap toeschrijven aan de afdelingschef, aan de afdeling als groep en aan de individuele leden van de afdeling. Een grotere waargenomen mate van zeggenschap of invloed van staf en middenkader (technostructuur) hangt dus samen met de waarneming van een afname van de invloed, en dus van de autonomie van de afdeling. Ook is geconstateerd dat de afdelingschef bij hoog geïnformatiseerde GSD's, in de waarneming van de BMW-ers, op beslissingen over in de afdeling uit te voeren taken (a) minder invloed kan uitoefenen. Toch is het niet zo dat het totaal aan zeggenschap dat over de verschillende actoren verdeeld is gelijk blijft. Ik heb geconstateerd dat, in de waarneming van de BMW-ers, het totaal aan zeggenschap bij de hoog geïnformatiseerde GSD's groter is dan het totaal aan zeggenschap bij laag geïnformatiseerde GSD's.

Handelingsvoorschriften

In het vorige hoofdstuk heb ik niet alleen geconstateerd dat de BMW-ers bij hoog geïnformatiseerde sociale diensten de aanwezigheid van de invloed of zeggenschap van staf en middenkader van de organisatie in veel sterkere mate ervaren dan BMW-ers bij laag geïnformatiseerde GSD's. Ook vond ik dat met name wat oudere BMW-ers met meer werkervaring in hoog geïnformatiseerde GSD's vinden, dat het werk meer gestructureerd wordt door handelingsvoorschriften en dat de doelen, criteria en verantwoordelijkheden duidelijker zijn. Dit duidt er op dat in hoog geïnformatiseerde GSD's niet alleen de hiërarchische controle op de uitvoeringsprocessen van de contactambtenaar sterker is. Er zijn aanwijzingen dat een hogere informatisering tevens betekent dat de S.O.P.'s (standard operating procedures) strikter en explicieter worden. Ook dit komt overeen met datgene wat in hoofdstuk 2 als hypothese is gesteld.

Men kan in dit verband wijzen op een verschil tussen meer of minder handelingsvoorschriften en strikte en losse handelingsvoorschriften. Deze twee manieren om over handelingsvoorschriften te spreken kunnen niet aan elkaar gelijk gesteld worden. Het is niet noodzakelijk zo dat met een grotere hiërarchische en organisationele controle over het werk van de contactambtenaar, als gevolg van een toenemende informatisering, er méér handelingsvoorschriften komen. Wel is het waarschijnlijk dat de, al dan niet reeds aanwezige voorschriften, regels, richtlijnen en procedures, strikter nageleefd moeten worden. Dit laatste voor een deel omdat de voorschriften en procedures door een toegenomen hiërarchische controle meer gestandaardiseerd worden. Oudere BMW-ers merken deze verandering op wanneer zij de huidige situatie vergelijken met een eerdere situatie toen de informatisering nog niet zo ver was doorgevoerd. Jongere BMW-ers merken dit niet op doordat ze hun huidige situatie niet kunnen vergelijken met een eerdere situatie.

Dit kan verklaren waarom jonge contactambtenaren met weinig ervaring juist in laag geïnformateerde GSD's aangeven dat er meer handelingsvoorschriften bestaan en dat doelen, criteria en verantwoordelijkheden onduidelijker zijn. In laag geïnformateerde GSD's zijn BMW-ers meer zelfstandig en meer op zichzelf aangewezen. Daardoor is er in mindere mate sprake van een strikte en expliciete programmering en standaardisering in de vorm van concrete instructies en voorschriften. Onervaren BMW-ers moeten dan mogelijk meer moeite doen een eigen routine te ontwikkelen. In GSD's met een hoge informatiseringsgraad, waar door de toepassing van de informatie-technologie de werkprocedures meer gestandaardiseerd en voorgeprogrammeerd zijn, is het voor de onervaren BMW-ers minder moeilijk routines te ontwikkelen omdat deze immers al duidelijker aanwezig zijn.

Informatieniveau

Naast een invloed op de hiërarchische controle en de striktere voorprogrammering van de werksituatie van de contactambtenaar heb ik in hoofdstuk 2 verder aangegeven dat informatisering ook van invloed kan zijn op het informatieniveau van de contactambtenaar. Kenmerkend voor contactambtenaren in grensposities van (overheids)organisaties is dat zij een zeker informatiemonopolie hebben (zie Ringeling, 1978). De hypothese was, dat dit informatiemonopolie aangetast wordt a. doordat specialistische kennis meer opgenomen gaat worden in kennis- advies- of expertsystemen, b. door het toenemend gebruik van gekoppelde, centrale gegevensbestanden, en c. doordat informatie die contactambtenaren van buiten de organisatie verkrijgen direct in gegevensbestanden ingebracht wordt. Ten eerste wordt het hierdoor minder noodzakelijk voor de contactambtenaar om zelf erg veel informatie direct van de cliënt te verzamelen en ten tweede komt de informatie ook voor beleidsvoerders (on-line) sneller en vollediger beschikbaar. Ten eerste heb ik in hoofdstuk 4 gevonden dat de toepassing van kennis-, advies- of expertsystemen bij contacten tussen ambtenaren en cliënten nog nauwelijks voorkomt. Recente ontwikkelingen duiden er echter op dat de toepassing van dergelijke systemen in de nabije toekomst sterk zal toenemen (zie bijvoorbeeld: Nieuwenhuis, 1989; Visser, 1991; De Vrede, 1991).

Ten tweede heb ik in paragraaf 2.2. van dit hoofdstuk gewezen op de toename van de interne doorzichtigheid, door de informatietechnologische koppelingen tussen de diverse deelprocessen in de hoog geïnformateerde organisatie. Daar werd betoogd dat de zelfstandigheid van de afzonderlijke afdelingen wat betreft de informatie-verwerking daarom afneemt. Dit betekent een relatieve afname van het informatie-monopolie van de afdelingen waar de BMW-ers werkzaam zijn.

In termen van het model van Adams (1976) dat in hoofdstuk 2 beschreven is, betekent het bovenstaande dat met een toenemende informatisering de zichtbaarheid van de contactambtenaren voor de meerderen in de organisatie groter wordt. Ik heb aan de hand van dit model opgemerkt dat indien informatisering inderdaad deze zichtbaarheid vergroot dit gevolgen heeft voor het functioneren van de contactambtenaar naar de cliënt toe. Met name geeft het model aan dat de referentiële macht van de BMW-er dan afneemt en dat zijn gedrag ten opzichte van de cliënt "hardnekkiger" of strikter wordt.

Voor een afname van de referentiële macht van de BMW-ers, dat wil zeggen de

macht die zij ontleen aan het feit dat zij voor de cliënt in sociaal opzicht aantrekkelijk gevonden en gewaardeerd worden, heb ik geen aanwijzingen gevonden. Dit is op zichzelf niet zo vreemd omdat referentiële macht met name een rol van betekenis speelt in situaties waar de contacten vrijwillig zijn en de cliënt de keuze heeft uit meerdere contactorganisaties of contactambtenaren. Dit is echter bij sociale diensten niet het geval.

Voor een "hardnekkiger" of strikter gedrag vind ik wel enige aanwijzingen. Ik heb al geconstateerd dat met name contactambtenaren met meer werkervaring bij hoog geïnformateerde diensten aangeven dat hun gedrag in sterkere mate gestructureerd wordt door handelingsvoorschriften. Wij zien in tabel 5.6 die in het vorige hoofdstuk is weergegeven een aanwijzing dat strikter gedrag van de ambtenaar ook merkbaar is voor de cliënt. Hoewel deze tabel met enige voorzichtigheid moet worden geïnterpreteerd, is het wel opvallend dat er een sterk verband bestaat tussen de mate waarin contactambtenaren zeggen handelingsvoorschriften te volgen en de mate waarin cliënten zeggen onmacht te ervaren met betrekking tot de gang van zaken bij de diensten. Cliënten ervaren meer onmacht en vinden dat ze minder invloed hebben op de gang van zaken bij die sociale diensten, waar contactambtenaren zeggen strikter handelingsvoorschriften te volgen.

Zeggenschap en beleidsvrijheid

Tenslotte moet worden gewezen op het in hoofdstuk 2 gemaakte onderscheid tussen zeggenschap en beleidsvrijheid. Dit verschil heb ik, in navolging van Maynard-Moody et al. (1987, 1989), opgevat als in essentie een verschil tussen respectievelijk verleende zeggenschap en autonomie ("authority") en beleidsvrijheid ("discretion") die inherent is aan organisationele posities zoals die door contactambtenaren bekleed worden. Dat dit een nuttig onderscheid is bewijst het gegeven dat bepaalde ambtenaren menen dat staf en middenkader zeer veel zeggenschap hebben over de uitvoering van het werk in de afdeling ("authority"), maar dat zij tegelijkertijd aangeven veel invloed te hebben of uit te oefenen op de beslissing die over de aanvraag van de uitkering van de cliënt wordt genomen ("discretion"). Ook uit de eerder gegeven beschrijvingen blijkt meer zeggenschap van andere actoren over het functioneren van de contactambtenaar en het aanwezig zijn van strakke handelingsvoorschriften niet automatisch in te houden dat men zelf vindt dat men weinig invloed heeft over uiteindelijke beslissingen die over de aanvraag van de cliënt genomen worden. De mening van Lipsky (1980) dat beleidsvrijheid ("discretion"), in tegenstelling tot zeggenschap ("authority") een min of meer inherent kenmerk is van ambtenaren in "street-level" posities lijkt daarmee in ieder geval door de BMW-ers zelf gedeeld te worden.

Het verschil tussen zeggenschap en beleidsvrijheid is van belang onder andere in het licht van de theoretische vaststelling dat het noodzakelijk is dat de contactambtenaar over een bepaalde mate van zeggenschap en autonomie beschikt teneinde de burger in staat te stellen adequaat geïnformeerd te raken ten aanzien van procedures, rechten en plichten met betrekking tot zijn of haar individuele zaak. Invloed van de cliënt is slechts mogelijk als de contactambtenaar (en de organisatie waarin deze werkt) zelf in staat gesteld wordt het besluitvormingskader te beïnvloeden. Het voorgaande nu geeft aan, dat de waarneming van de zeggenschap van de contactambtenaar afneemt bij hoog geïnformateerde GSD's,

maar dat de waarneming van de eigen beleidsvrijheid ("discretion") niet noodzakelijk minder is. Dit zou er op kunnen duiden dat de spanning in de grenspositie van de contactambtenaar bij hoog geïnformatiseerde diensten toeneemt. Ook het toegenomen totaal aan zeggenschap over de werkzaamheden van de contactambtenaar bij hoog geïnformatiseerde diensten kan op een toename van de spanning duiden.

In de volgende paragraaf ga ik na in hoeverre informatisering, via de effecten die dit heeft op het functioneren van de contactambtenaar, van invloed is op de bureaucratische competentie van de burger.

4. Informatisering en cliënten van sociale diensten

4.1. Waarneming van de bureaucratische interactie-situatie door cliënten

Uit de gegevens die betrekking hebben op individuele cliënten blijkt, ongeacht de informatiseringsgraad van de diensten, een aanzienlijke variatie in de manier waarop zij aspecten van de bureaucratische situatie beoordelen. Om dit te illustreren zijn, evenals ik dat van de contactambtenaren deed, in bijlage 7 een aantal illustraties gegeven van cliënten die contact hebben met de vier daar beschreven GSD's. Uit de beschrijvingen komt naar voren dat ook bij cliënten een aanzienlijke variatie bestaat in de wijze waarop zij verschillende aspecten van de bureaucratische situatie beoordelen.

Er is een aantal factoren aan te wijzen dat, naast informatisering, van invloed is op deze waarneming. Voor de wijze waarop door cliënten bepaalde aspecten van de bureaucratische situatie worden waargenomen blijkt het uit te maken a. of cliënten bij het contact een aanvraag indienen, b. in hoeverre cliënten machiavellistisch georiënteerd zijn en c. wat het geslacht van cliënten is. De effecten van deze factoren komen hierna kort aan de orde.

Aanvraag van een uitkering door de cliënt

Beoordelingen van een tweetal aspecten van de situatie worden beïnvloed door het feit of men tijdens het laatste contact met de contactambtenaar van de sociale dienst een aanvraag voor een uitkering heeft gedaan of niet. Cliënten die een aanvraag hebben ingediend zeggen actiever gedrag te hebben vertoond tijdens het contact dan cliënten die geen aanvraag hebben ingediend. Dit is nauwelijks opmerkelijk omdat aangenomen mag worden dat bij het aanvragen van een uitkering meer informatie verstrekt moet worden, dan wanneer men geen uitkering aanvraagt.

Echter, cliënten die tijdens het laatste contact een aanvraag hebben ingediend, vinden ook in duidelijk sterkere mate dat zij weinig invloed hebben op de gang van zaken bij de dienst. Deze cliënten ervaren een duidelijk sterkere mate van onmacht. Juist wanneer cliënten wat gedaan willen krijgen van de dienst worden zij blijkbaar geconfronteerd met een betrekkelijke starheid en onbeïnvloedbaarheid van de bureaucratische instantie.

Machiavellistische oriëntatie van cliënten

Met name cliënten die een hoge machiavellistische oriëntatie hebben, en sterk manipulatief ingesteld zijn, ervaren in veel sterkere mate een onbeïnvloedbaar-

heid van de gang van zaken bij de sociale dienst. Omdat zij gericht zijn op factoren die gemanipuleerd kunnen worden voor het eigen nut nemen zij in sterkere mate een onmacht en starheid waar.

De gerichtheid van sterk machiavellistisch georiënteerde cliënten op de factoren die de gang van zaken bij de sociale dienst kunnen beïnvloeden blijkt ook uit het gegeven dat zij vinden dat er in sterkere mate sprake is van particularisme. Deze cliënten zijn, in duidelijk sterkere mate dan minder machiavellistisch ingestelde cliënten, van mening dat kenmerken van cliënten als geslacht, leeftijd, kennis en dergelijke van invloed zijn op de manier waarop men door de sociale dienst behandeld wordt.

Geslacht van cliënten

Ook het geslacht van de cliënt blijkt van invloed te zijn op de mate waarin deze meent dat de sociale dienst onderscheid tussen cliënten maakt (particularisme). Mannelijke cliënten ervaren dit in sterkere mate dan vrouwelijke cliënten. Dit verschil is het grootst bij cliënten die met een mannelijke contactambtenaar hebben gesproken. Wanneer men met een vrouwelijke contactambtenaar een gesprek heeft gehad is er nauwelijks verschil tussen mannelijke en vrouwelijke cliënten. Niet alleen het eigen geslacht van de cliënt, maar ook dat van de contactambtenaar is dus van invloed op de mate waarin men vindt dat er sprake is van particularisme bij de dienst. Ook ervaren vrouwelijke cliënten meer dan mannelijke cliënten over het algemeen een ontvankelijker houding bij de contactambtenaren (ongeacht of deze mannelijk of vrouwelijk zijn).

Ook hier zien we dus, evenals bij de contactambtenaren, een opvallend seksverschil in de beoordeling van aspecten van de situatie. In tegenstelling tot dergelijke verschillen bij contactambtenaren, gaat het hier echter om de beoordeling door cliënten van gedrag en houding van andere personen, namelijk van contactambtenaren. Enerzijds is het mogelijk dat het verschil in waarneming een werkelijk verschil in gedrag en houding van de contactambtenaar weerspiegelt. Dit zou betekenen dat de contactambtenaren zich over het algemeen anders tegenover vrouwelijke cliënten opstellen dan tegenover mannelijke cliënten. In dit geval zou de verklaring voor het verschil in waarneming door cliënten gezocht moeten worden in het gedrag van contactambtenaren. Anderzijds is het mogelijk dat in wezen gelijk gedrag door mannen en vrouwen anders waargenomen en beoordeeld wordt. In dit geval zou het verschil in waarneming door cliënten gezocht moeten worden in essentiële perceptieverschillen van mannen en vrouwen. Het onderhavige onderzoek was niet gericht op verklaringen van dergelijke verschillen en het kan dus geen uitsluitsel geven welke van de twee mogelijkheden de juiste is. Hoogstens kan het verschil hier geconstateerd en onder de aandacht gebracht worden. Verder en diepgaander onderzoek is noodzakelijk om dit verschil te verklaren.

Tot zover een aantal factoren die - ongeacht de informatiseringsgraad van de sociale diensten - voor een deel de variatie van de waarneming van de verschillende aspecten van de bureaucratische situatie, zoals we die in de beschrijvingen van cliënten tegenkomen, kunnen verklaren. In het resterende deel van deze paragraaf zal ik de invloed van informatisering op de bureaucratische competentie van cliënten van sociale diensten aan de orde stellen.

4.2. Informatisering en de bureaucratische competentie van de cliënt

Ook met betrekking tot cliënten moet benadrukt worden, dat de gegevens, zoals die in het vorige hoofdstuk gepresenteerd zijn, subjectief van aard zijn. Bij cliënten komt het subjectieve karakter van gegevens overeen met de inhoud en betekenis van het concept bureaucratische competentie. We zagen in hoofdstuk 1 en 2, dat dit begrip in subjectieve cognitieve termen is gedefinieerd. Dat wil zeggen in termen van het onvervormd kunnen *waarnemen en kennen* van rechten en plichten, het *weten* hoe deze rechten en plichten te verwezenlijken, het *beheersen* van het geëigende gedragsrepertoire, het *gemotiveerd* zijn zich van rechten en plichten op de hoogte te stellen, het *gemotiveerd* zijn initiatieven en gedragingen te ontplooiën, en tenslotte het *weten* wat men niet weet en het weten wat men niet kan. Deze omschrijving verwijst, kortom, naar de mate waarin de burger of cliënt de bureaucratische situatie op een adequate manier *defineert*, invloed *percipieert* en *behoefte* heeft aan invloed en informatie.

Maar dit is slecht één component van de definitie. Een tweede component betreft de *mogelijkheid* die de cliënt heeft om op een succesvolle manier het verloop van de interactie te beïnvloeden. Zoals door de eerste component aangegeven wordt (het beheersen van het gedragsrepertoire) heeft deze mogelijkheid voor een deel betrekking op de cliënt zelf. Daarnaast heeft het ook betrekking op de overheidsorganisatie. Een belangrijke voorwaarde voor een burger om bureaucratisch competent te zijn is dat de overheidsinstantie zelf de burger *in staat stelt* bureaucratisch competent gedrag te vertonen, dat wil zeggen zich voor invloed van de cliënt openstelt en toegankelijk is voor de cliënt.

De uiteenlegging van de term bureaucratische competentie in deze twee componenten betekent dat de vraag van de invloed van informatisering op de bureaucratische competentie ook op een tweeledige manier beantwoord dient te worden. Ten eerste: beïnvloedt informatisering de toegankelijkheid van het ambtelijk apparaat voor de burger en de ontvankelijkheid van het ambtelijk apparaat voor invloed van de burger? Ten tweede: beïnvloedt informatisering de mate waarin de cliënt de bureaucratische situatie op een juiste wijze definieert?

Informatisering en invloedsontvankelijkheid van GSD's

Om antwoord te geven op de vraag of informatisering de toegankelijkheid voor de burger en de ontvankelijkheid voor invloed van de burger beïnvloedt, kan ik allereerst constateren dat de mate waarin de cliënten zelf vinden dat ze invloed hebben op de gang van zaken bij de sociale dienst niet verschilt bij hoog en laag geïnformateerde GSD's. Zoals ik in hoofdstuk 5 constateerde, is de ervaren onmacht daaromtrent even hoog bij GSD's met een hoge en een lage informatiseringsgraad. Ook de mate waarin men afkeer heeft om naar de sociale dienst te gaan is gelijk bij hoog en laag geïnformateerde diensten. Dit weerspiegelt min of meer algemene houdingen ten opzichte van de sociale dienst, die door informatisering blijkbaar niet veranderen.

Op concreter niveau heb ik kunnen constateren dat de "face-to-face" contacten bij hoog geïnformateerde diensten uitgebreider zijn en langer duren, en dat indirecte, telefonische contacten minder voorkomen. Ook heb ik kunnen vaststellen dat cliënten bij hoog geïnformateerde diensten blijkbaar veel minder hun zaak door het invullen van formulieren hebben moeten uitzetten. Dit duidt er

op dat bij hoog geïnformatiseerde diensten het "face-to-face" gesprek een belangrijker onderdeel van het contact tussen burger en dienst wordt, en dat de eigen werkzaamheid in de vorm van het invullen van formulieren en het telefonisch inwinnen van informatie minder wordt. Het blijkt dat, volgens de cliënten, bij hoog geïnformatiseerde diensten het veel vaker de ambtenaar is die naar aanleiding van wat de cliënt vertelt een formulier invult. Cliënten bij diensten met een hoge informatiseringsgraad geven veel vaker aan dat zij tijdens het contact omstandigheden hebben moeten uitleggen, die er de oorzaak van zijn dat ze een uitkering nodig hebben. De nadruk komt dus bij hoog geïnformatiseerde diensten sterker te liggen op verbaal gedrag tijdens de interactie. Activiteiten buiten de interactie, eigen werkzaamheid, zoals het zelf invullen van formulieren, lijken af te nemen. In dit opzicht zou men kunnen stellen dat het aantal mogelijkheden om invloed uit te oefenen afneemt: invloed kan in toenemende mate alleen in het concrete contact zelf worden uitgeoefend. Zo gezien wordt bureaucratische competentie beperkt tot de *verbale communicatieve competentie* van de cliënt. Er zijn geen aanwijzingen dat deze laatste vaardigheid bij cliënten bij hoog geïnformatiseerde diensten sterker is. Het bleek onder andere dat er geen verschil is tussen het kennisniveau van cliënten met betrekking tot de gang van zaken bij de sociale dienst. Oudere cliënten geven over het algemeen aan het meeste kennis te hebben en jongere het minst. De informatiebehoefte van cliënten bij zowel hoog als laag geïnformatiseerde diensten is nogal hoog. Ook de mate van ontvankelijkheid voor hetgeen de cliënt over zijn eigen situatie vertelt, die cliënten in de houding van de ambtenaar tijdens de interactie waarnemen verschilt niet bij hoog en laag geïnformatiseerde GSD's. Een inperking van invloedsmogelijkheden tot verbaal gedrag houdt dus niet een vergrote ontvankelijkheid voor invloed van de burger in.

Het lijkt er dus op dat de cliënten bij hoog geïnformatiseerde GSD's in een nadeliger positie komen te verkeren dan cliënten bij laag geïnformatiseerde GSD's. Cliënten die wel actief verbaal gedrag tijdens de interactie zeggen te vertonen ervaren niet een meer ontvankelijke houding van de ambtenaar. Ik heb onder andere hieruit geconcludeerd dat het actieve gedrag van de cliënt tijdens de interactie waarschijnlijk meer onvrijwillig is dan vrijwillig. Het bleek immers dat het waargenomen responsieve, dat wil zeggen verbaal actieve, gedrag van de ambtenaar samenhangt met het actieve gedrag dat de cliënt zegt te hebben vertoond. Dit zou er op duiden dat verbaal actief gedrag over het algemeen niet zozeer ontstaat op eigen initiatief van de cliënt, die invloedspogingen wil doen, maar meer gezien moet worden als reactie op wat de ambtenaar vertelt en vraagt. Dit betekent wederom dat het initiatief en de sturing in de interactie over het algemeen bij de ambtenaar ligt.

Wanneer ik nu constateer dat de responsiviteit van de ambtenaren bij hoog geïnformatiseerde GSD's door cliënten als veel groter wordt waargenomen, betekent dit dat contactambtenaren bij hoog geïnformatiseerde diensten veel meer het initiatief nemen en het verloop van het contact structureren en sturen. Deze interpretatie is in zoverre plausibel dat zij aansluit bij het in de vorige paragraaf beschreven gegeven, dat contactambtenaren in hoog geïnformatiseerde GSD's over het algemeen in een meer voorgestructureerde positie zitten dan de ambtenaren in laag geïnformatiseerde GSD's, en bovendien doelen, criteria en verantwoordelijkheden voor hen over het algemeen duidelijker zijn. De burger is

dan minder in staat bureaucratisch competent gedrag te vertonen en invloed uit te oefenen.

Afhankelijkheid en situatiedefinitie

De voorafgaande beschrijving sluit aan bij het theoretisch beredeneerde effect dat een verdere structurering van de positie van de ambtenaar voor de cliënt een grotere afhankelijkheid van de ambtenaar impliceert. Door een sterkere structurering is de positie van de ambtenaar ten opzichte van de cliënt verstevigd en kan zij minder beïnvloed worden. Niet alleen klopt dit beeld met de theoretische redenering in hoofdstuk 2, maar zij komt ook overeen met de resultaten van het vooronderzoek. Eerder in dit hoofdstuk (paragraaf 3.5) ben ik hier al op ingegaan.

Bovendien is er een verdere aanwijzing voor de conclusie dat contactambtenaren in hoog geïnformateerde GSD's zich minder laten beïnvloeden in de ogen van de cliënten. Dit blijkt uit de resultaten die gevonden zijn met betrekking tot het aspect particularisme. Particularisme geeft aan in hoeverre cliënten menen dat eigen kenmerken als leeftijd, geslacht, relevante kennis, opleiding en brutaliteit van invloed zijn op de behandeling door de ambtenaren van de sociale dienst. Het blijkt, afgezien van de cliënten die ouder dan vijftig jaar zijn, dat alle andere cliënten bij hoog geïnformateerde GSD's systematisch vinden dat deze kenmerken minder van invloed zijn. Wanneer men particularisme niet zozeer opvat als een negatief kenmerk in de zin van oneerlijke behandeling, maar als een aanwijzing voor aandacht voor en invloed van individuele aspecten van de zaak van de cliënt, kan men ook hierin een aanwijzing zien voor een verminderde mogelijkheid tot beïnvloeding van de contactambtenaar. Dit laatste zou betekenen dat bij hoog geïnformateerde GSD's de cliënt vindt dat hij of zij minder in staat is om individuele aspecten van de eigen situatie aan de orde te stellen.

In het theoretisch kader nu wordt voorspeld dat wanneer de cliënt in een structureel zwakkere positie ten opzichte van de contactambtenaar komt, en dus afhankelijker is, de kans groter is dat de definitie van de bureaucratische situatie door de burger meer discrepant wordt met de definitie van de situatie door de ambtenaar. Uit beoordelingen van dezelfde aspecten van de bureaucratische situatie door zowel contactambtenaren als cliënten blijkt dat dit inderdaad het geval is. De beoordeling van dezelfde aspecten verschilt bij hoog geïnformateerde GSD's tussen contactambtenaren en cliënten veel vaker dan bij laag geïnformateerde GSD's.

Informatisering lijkt dus van invloed te zijn op de mate waarin de cliënt de bureaucratische situatie op een juiste wijze definieert. Bij de hoog geïnformateerde GSD's is er blijkbaar een grotere discrepantie tussen cliënten en contactambtenaren in de wijze waarop zij de bureaucratische contactsituatie definiëren. Een succesvol en effectief verloop van sociale interacties hangt voor een groot deel daarvan af of de verschillende deelnemers aan de sociale interactie de situatie op een juiste en gelijke manier waarnemen. Met succes en effectiviteit bedoel ik de mate waarin elk van de deelnemers zijn of haar doel bereikt. Ik kan concluderen dat een hoge informatisering betekent dat de kans groter wordt dat bureaucratische interacties minder succesvol en minder effectief verlopen. Met name voor de cliënt is de kans groter dat hij of zij het eigen doel niet bereikt. Immers, ik constateerde dat een grotere mate van informatisering het overwicht

van de contactambtenaar tijdens het contact lijkt te vergroten, terwijl de verbaal communicatieve component tijdens het contact benadrukt wordt.

5. Conclusies

Het voorgaande samenvattend kan ik vaststellen dat een toename van informatisering bij de onderzochte sociale diensten lijkt te leiden tot een verminderde bureaucratische competentie van de cliënten van die diensten. Enerzijds heb ik geconstateerd dat informatisering van de sociale dienst de ontvankelijkheid van de contactambtenaar van de dienst voor de eigen inbreng van de cliënt afneemt. Dit is niet zozeer te wijten aan een vermindering van bureaucratische vaardigheden van cliënten. Met name geldt deze vaststelling voor de mindere mate waarin de cliënt in staat gesteld wordt invloed uit te oefenen. Om toch een voldoende grote eigen inbreng te hebben is het in zo'n geval nodig dat cliënten hun bureaucratische vaardigheden verder ontwikkelen. Bureaucratisch competent gedrag wordt, zo gezien, belangrijker bij een toename van de informatisering van de diensten.

Anderzijds heb ik gezien dat met een hogere informatisering van de diensten cliënten aspecten van de situatie waarnemen die minder in overeenstemming zijn met de waarneming van de contactambtenaren. Een goede overeenstemming in de waarneming van de situatie is echter wel een voorwaarde om op een effectieve en succesvolle manier de eigen inbreng tijdens het contact te realiseren. Wanneer deze voorwaarde in mindere mate gaat gelden bij een hogere informatisering vermindert dit ook de eigen vaardigheid van cliënten bij bureaucratische contacten. Zo gezien wordt het moeilijker bureaucratisch competent gedrag te ontwikkelen.

Bij een hogere informatisering van een sociale dienst lijkt bureaucratische competentie dus belangrijker te worden voor cliënten om nog voldoende eigen inbreng te hebben bij bureaucratische contacten. Tegelijkertijd lijkt het echter moeilijker om bureaucratische competentie te ontwikkelen. De afhankelijke positie van de cliënt in bureaucratische contacten lijkt dus versterkt te worden wanneer bureaucratische contactorganisaties verder informatiseren.

De versterking van de afhankelijkheidspositie van cliënten bij een toenemende informatisering van de diensten lijkt vooral te maken te hebben met het streven naar een efficiëntere uitvoering van het primaire werkproces. Een toename van de mate van informatisering blijkt vooral gekenmerkt te worden door een verhoging van de interne doorzichtigheid van de informationele infrastructuur.

Allereerst kenmerkt voortgaande informatisering zich door de uitwaaiing van informatie-technologische toepassingen over de organisatie. Een toenemend aantal informatie-technologische toepassingen wordt gebruikt in elk deel van het primaire werkproces. Terwijl in eerdere stadia het informatiseringsproces met name betrekking heeft op werkprocessen in het zogenaamde natraject, wordt in latere stadia steeds meer gebruik gemaakt van informatie-technologische toepassingen in het voortraject. Steeds meer worden ook informatie-technologische toepassingen gebruikt bij die onderdelen van de sociale dienst waar het concrete contact tussen deze overheidsinstantie en de burger plaatsvindt.

Op de tweede plaats komt er tegelijkertijd een toenemende integratie tot stand tussen de verschillende deelprocessen van het primaire werkproces. Dit betekent niet alleen dat een toenemende informatisering de informatiele infrastructuur versterkt, maar houdt tevens een grotere hiërarchische controle in over elk onderdeel van het primaire werkproces. Hierdoor worden die onderdelen van de organisatie die het meest betrokken zijn bij de contacten met de burgers of de buitenwereld steeds verder betrokken bij, en opgenomen in, de andere werkprocessen van de dienst die zich meer intern afspelen.

Door de beschreven verschijnselen dringt zich het volgende beeld op. Informatisering en computergebruik versterken de interne "hechtheid" van de beleidsuitvoerende overheidsorganisatie. Binnen de organisatie veranderen de verhoudingen en de zeggenschap komt sterker centraal (bij staf en middenkader) te liggen. Naar buiten toe verschijnt de organisatie als representant van een krachtiger, efficiënter werkend, ondoordringbaarder, hechter, en "autoritairder" bolwerk. Terwijl informatisering de autonome positie van de (afdeling van de) contactambtenaar relatief verzwakt, omdat de zeggenschap van staf en middenkader toeneemt, lijkt de positie van de contactambtenaar jegens de cliënt versterkt te worden.

Het werken in contactposities van een organisatie kenmerkt zich in wezen door een dubbelrol van ambtenaren die een dergelijke positie bezetten. Aan de ene kant representeren zij de overheidsorganisatie in de buitenwereld door het daadwerkelijk uitvoeren van het beleid van de overheidsorganisatie. Aan de andere kant representeren zij de buitenwereld (de burgers of cliënten) in de overheidsorganisatie doordat zij specifieke situaties van individuele cliënten definiëren in termen van organisationele normen en criteria. Informatisering lijkt de tendens te hebben de eerstgenoemde rol te versterken, in die zin dat de contactpositie meer expliciet in de (informatiele) structuur van de organisatie wordt ingebed. De organisatie lijkt de contactambtenaar hiermee over te halen naar de kant van de organisatie, en weg van de kant van de cliënt. Illustratief hiervoor is de bevinding dat cliënten bij hoog geïnformateerde diensten te kennen gaven dat zij meer behoefte hebben aan een van de dienst onafhankelijke adviseur, op het gebied van uitkeringen en de sociale dienst, dan cliënten bij laag geïnformateerde diensten.

De bureaucratische contactsituatie wordt in toenemende mate gedefinieerd in overeenstemming met het organisationele gezichtspunt, en in afnemende mate in overeenstemming met het gezichtspunt van de cliënten. De cliënt kan hierdoor de contactorganisatie, en vooral dat wat zich daarbinnen afspeelt steeds minder overzien en adequaat de kenmerken ervan definiëren. De organisatie wordt meer en meer een goedwerkende "black box", waar de cliënt zijn gegevens instopt en waar beslissingen en dienstverleningen uitrollen. Het tot stand komen van het laatste onttrekt zich meer en meer aan het gezichtsveld en de invloed van de cliënt. De afhankelijkheidspositie van de cliënt wordt daardoor versterkt.

Het beschreven onderzoek kent uiteraard zijn beperkingen. Het dient benadrukt te worden dat in het beschreven onderzoek de burger beschouwd is in zijn rol als cliënt van sociale diensten. Daardoor hebben de bevindingen van dit onderzoek een beperkte generaliseerbaarheid. Verder onderzoek zal moeten aantonen in hoeverre de hier beschreven tendensen die verbonden zijn met een toenemende

informatisering van sociale diensten ook gelden voor contactorganisaties van de overheid met een ander karakter en doel.

Bovendien is het nodig de beschreven tendensen in nader detail te onderzoeken. Bijvoorbeeld zouden de gegevens die hier verzameld zijn met kwantitatieve onderzoeksmethoden aangevuld kunnen worden met gegevens uit onderzoeksmethoden die meer kwalitatief van aard zijn. Detaillering is onder andere nodig omdat bleek dat persoons- en persoonlijkheidskenmerken (zoals geslacht en machiavellisme) een rol spelen in het onderzoek. Ook het louter gebruik van computers tijdens contacten bleek een afzonderlijke rol te spelen. Door een toenemende aandacht voor de inzet van expert- en adviesystemen bij contacten tussen overheid en burger lijkt met name dit laatste een interessant onderzoeksgebied.

6. Besluit

Een vaak gehoord idee is dat door het gebruik van informatie-technologie door contactorganisaties van de overheid de afstand tussen overheid en burger vergroot wordt en de contacten onpersoonlijker worden. Juist hierdoor zou de betrokkenheid bij en invloed van burgers op het overheidsfunctioneren verminderen. Het hier beschreven onderzoek bevestigt dit idee slechts ten dele. Het onderzoek naar de invloed van informatisering op de bureaucratische competentie van burgers geeft in dit opzicht een paradoxe tendens aan.

Informatisering van contactorganisaties van de overheid, zoals de sociale dienst, lijken de directe, fysieke, contacten tussen de contactambtenaren en de burgers te benadrukken en te intensiveren. De afstand tussen overheid en burger lijkt daardoor juist kleiner te worden. De overheidsinstantie wordt beter benaderbaar. Het paradoxale is echter dat tegelijkertijd de toegankelijkheid lijkt te vermindere(n). Doordat de positie en het functioneren van de contactambtenaar met een toenemende informatisering sterker ingebed wordt in het organisationele systeem, is het voor de burger moeilijker zijn of haar eigen individuele situatie op de voorgond te plaatsen. Er is minder ruimte voor het eigen gezichtspunt van de burger. De burger krijgt minder invloed op het beeld dat de overheidsorganisatie van hem of haar vormt zodat het voor de burger moeilijker is bureaucratisch competent gedrag te vertonen. De burger kan gemakkelijker over de drempel van de overheidsinstantie komen, maar kan moeilijker met zijn individuele geval ook daadwerkelijk "binnen" komen.

SUMMARY

This study explores the effects of informatisation of public administrative agencies on contacts between street-level bureaucrats and citizens. More specifically, the study addresses itself to the question of how informatisation affects clients' bureaucratic competence.

Bureaucratic competence is understood as being able to adequately perceive the bureaucratic situation and, as a result, being able to adequately participate in decisionmaking processes of bureaucratic organisations. A citizen is considered bureaucratically competent if he or she:

- has an adequate definition of the bureaucratic situation in terms of the goal of the bureaucratic interaction, the way in which this goal can be achieved, the possible outcomes of the interaction, his or her rights and duties with respect to the services to be rendered, etcetera, and;
- has the possibility to successfully influence the course of the interaction in a way that is favourable to him or her by manifesting adequate behaviour.

In six chapters I have examined in a theoretical and empirical way if and how informatisation of social service departments affects their clients' bureaucratic competence.

Chapter 1 introduces the general question which is to be examined in the study. It is explained why in this study a quantitative method of research is stressed. It is also explained why social service departments (SSD's) are selected as the object of the study. Furthermore, in this chapter some general characteristics of street-level interactions and factors playing a role in these interactions are looked into.

In chapter 2 the development of an analytical framework is central. A theoretical analysis reveals the hypothesis that increasing informatisation most directly affects the street-level worker's authority and the standard operating procedures (S.O.P.). On theoretical grounds it is argued that informatisation in this way indirectly influences the possibility of citizens to manifest bureaucratic competent behaviour. Because of a more stringent S.O.P. and a decreasing authority the street-level bureaucrat is less susceptible to clients' influence.

Chapter 3 describes an exploratory pilot-study. In a simulation of social interactions between caseworkers and clients it appears that the mere use of a computer (in comparison with the use of a form) encourages the caseworker to structure the course of the interaction more intensively. In this situation the structuring element in the interaction seems to shift to some extent from the caseworker to the computer. This enables the caseworker to take more initiatives towards the client during the interaction, suggest possible answers more explicit and steer the course of the interaction more. Clients are to a greater extent put in a defensive role.

Chapter 4 describes an inventory of the level of informatisation of one hundred and thirty eight Dutch social service departments. The level of informatisation is considered to be the independent variable. Informatisation is seen in a broader sense than merely using computers. Informatisation is considered in terms of hardware, organisational and personal factors, software applications and integration of working-proces-

ses.

Findings indicate among other things that an increasing level of informatisation results in an increasing number of information technological (IT) applications in every part of the primary working-process. More and more use is made of IT-applications in front-office or street-level activities. Also, with an increasing level of informatisation of the SSD's, there is an increasing integration or interlocking of the subprocesses of the primary working-process. The internal transparency, or visibility, of the informational infrastructure is heightened with increasing informatisation.

A statistically reliable scale of informatisation is developed. This scale makes it possible to compare all SSD's as to the degree in which they are informatised. On the basis of scores on the scale of informatisation a number of SSD's with a high level of informatisation and a number of SSD's with a moderate level of informatisation are selected.

In chapter 5 the empirical study of sixteen SSD's is described. Of these departments nine have a high level of informatisation and seven have a moderate level of informatisation. It is described how data are collected from caseworkers and clients, how data are analysed and what the results of the analyses are. The highly and moderately informatised SSD's are contrasted on aspects of the street-level interaction, as perceived by caseworkers as well as by clients.

Some of the important results are the following. Street-level workers in highly informatised SSD's experience an increase in authority of staff and management over the tasks they should perform in their work units, criteria they must meet in their work unit, and rules and procedures they have to follow while executing their jobs. Together with a perceived increase in authority over the work unit of the caseworkers with increased informatisation, S.O.P.'s are felt to be more stringent and goals, criteria and responsibilities are felt to be clearer.

Informatisation strengthens hierarchical control and internal transparency of departments and, relative to caseworkers in moderately informatised departments, caseworkers in highly informatised departments find that their street-level work becomes better structured, clear-cut and lucid. Clients of highly informatised SSD's experience this in concrete interactions with street-level workers. The emphasis is put on verbal communicative aspects and clients perceive that caseworkers are more initiating, elaborate and explicit in their responses toward clients.

Furthermore, results show that with a higher level of informatisation caseworkers and clients move further apart in their perception of the situation. This is important because the extent to which the bureaucratic interactions are successful and effective is the extent to which the bureaucratic situation is adequately and similarly perceived by every participant. In highly informatised SSD's there appears to be a high discrepancy in the ways in which aspects of the bureaucratic situation are defined. In moderately informatised SSD's there is much more congruence in defining aspects of the bureaucratic situation.

Interesting effects of mere use of a computer by caseworkers during interactions are found as well as effects of age and gender of caseworkers and clients, and the Machiavellism personality.

Chapter 6 elaborates on the results of the empirical study in terms of the theoretical framework. Officials in street-level positions are characterised by a double role. On

the one hand they represent the organisation in the outside world in concretely executing policies of public administrative agencies, on the other hand they represent the outside world (i.e. citizens or clients) in the organisation by defining specific situations of individual clients in terms of organisational criteria. Informatisation in social service departments seems to be aimed at strengthening the first role. The dependent position of clients in bureaucratic interactions seems to be strengthened as street-level organisations of the public administration informatise.

An increase in informatisation of the departments under study seems to lead to a decreasing bureaucratic competence of the clients of these departments. On the one hand the caseworker's susceptibility to the client's own contribution in the interaction decreases. With increasing informatisation bureaucratic competence becomes more important for clients if they want to have a certain influence on the bureaucratic decisionmaking process. On the other hand it seems more difficult to develop bureaucratic competence because with higher informatisation the discrepancy in the way caseworkers and clients perceive the bureaucratic situation appears to grow.

The conclusion is that the influence of informatisation on bureaucratic competence is of a paradoxical nature. Informatisation of street-level organisations such as social service departments seems to stress the direct, physical, contacts between street-level officials and citizens. The distance between government and citizen seems therefore to diminish. It is, however, paradoxical that at the same time the accessibility seems to decrease. Because the position and the functioning of the street-level worker is more explicitly embedded in the organisational system with increasing informatisation, it gets more and more difficult for the citizen to put his or her own individual situation in the foreground. There is less room for the client's perspective. The citizen has increasingly less influence on the image the public administrative agency forms of him or her and is therefore less able to manifest bureaucratic competent behaviour.

LITERATUUR

- Adams, J. (1976). The Structure and Dynamics of Behavior in Organizational Boundary Roles. In M. D. Dunette (ed.): *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, 1175-1190. Chicago: Rand McNally.
- Arnold, A.G., Ten Horn, L.A. & Roe, R.A. (1986). *Automatisering in gemeentelijke dienstverlening*, beleidsvoering, kwaliteit en dienstverlening in vier organisaties. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Bandura, A. (1977). *Social learning theory*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Bar-Yosef, R & Schild, E.O.(1973). Pressures and defenses in bureaucratic roles. In E. Katz & B. Danet (eds.): *Bureaucracy and the public, a reader in official-client relations*, 288-299. New York: Basic.
- Blau, P.M. & Scott, W.R. (1962). *Formal organizations*. San Francisco: Chandler.
- Blekeli, R.D. (1980). Contacts between clients and organizations. In J. Bing & K.S. Selmer (eds.): *A decade of computers and law*, 32-44. Oslo: Universitetsforlaget.
- Block, J. & Block, J.H. (1981). Studying situational dimensions: a grand perspective and some limited empiricism. In D. Magnusson (ed.): *Toward a psychology of situations: an interactional perspective*. Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum.
- Boekestijn, C. (1980). Stress in bureaucratic encounters. In I.G. Sarason en C. Spielberger (eds.): *Stress and anxiety*, 7, 217-229. Washington.
- Bouman, T., Luteijn, F. & Schoenmaker, A. (1988). Persoonlijkheidsschalen op de personal computer: een equivalentie-onderzoek. *De Psycholoog*, 7/8, 377-380.
- Brinckmann, H., Grimmer, K., Jungesblut, B., Karlsen, T., Lenk, K. & Rave, D. (1981). *Automatisierte Verwaltung*. Frankfurt, New York: Campus.
- Brown, M.K. (1981). *Working the street, police discretion and the dilemmas of reform*. New York: Russell Sage Foundation.
- Bürger-Ellerman, H. (1988). Verwaltungsinformation im französischen Télétel-System. Die Experimente in den Jahren 1980-1983. In K. Lenk (Hrsg.): *Erfahrungen mit technikunterstützter Bürgerinformation aus vier europäischen Ländern*, 43-59. Oldenburg: Verwaltungswissenschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. 12.

- CCOI (april 1990). *Informatietechnologie voor bestuurlijke vernieuwing*. 's Gravenhage: Eindverslag CCOI.
- Christie, R. & Geis, F. (1970). *Studies in Machiavellism*. New York: Academic Press.
- Consumentencontact. (1988). *Hoe cliëntgericht zijn gemeentelijke sociale diensten*. Den Haag.
- Delden, P. van & Roelfsema, W. (1989). *Overheidsautomatisering en dienstverlening*. Den Haag: VUGA.
- Drenth, P.J.D. (1975). *Inleiding in de testtheorie*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Ellis, A. (1974). *Humanistic psychotherapy, the rational-emotional approach*. New York: McGraw Hill.
- Filet, B.C. (1974). *Kortsluiting met de bureaucratie*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Fleurke, F. (1982). *Toegankelijkheid van het openbaar bestuur*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Franken, R.E. (1982). *Human motivation*. Monterey, California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Freedman, J.L., Sears, D.O. & Carlsmith, J.M. (1978). *Social psychology*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Frissen, P.H.A. (1989). *Bureaucratische cultuur en informatisering*. 's Gravenhage: SDU Uitgeverij
- Glastonbury, B. (1985). *Computers in social work*. London: MacMillan Publishers.
- Goewie, R., Gorter, K. & Willems, L. (1989). *Onvrede en klachten van cliënten over de hulpverlening*. 's Gravenhage: Nederlands Instituut voor Maatschappelijk Werk Onderzoek, NIMAWO.
- Gordon, L.K. (1975). Bureaucratic competence and succes in dealing with public bureaucracies. *Social Problems*, 23, 197-208.
- Grimmer, K., Jungesblut, B. & Schäfer, W. (1986). Die Automation und das Verhältnis der Verwaltung zum Bürger. In K. Grimmer (Hrsg.): *Informati-onstechnik in Öffentlichen Verwaltungen*, 341-365. Basel, Boston, Stuttgart: Birkhäuser Verlag.
- Guilford, J.P. & Fruchter, B. (1978). *Fundamental statistics in psychology and education*. London, Tokyo, etc.: McGraw-Hill.

- Handler, J.F. (1986). *The conditions of discretion: autonomy, community, bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Hays, W. L. (1978). *Statistics for the social sciences*. London: Holt, Rinehart and Winston.
- Hehmann, M. (1988). Bürgerinformation und Informationstechnik-Einsatz in England. In K. Lenk (Hrsg.): *Erfahrungen mit technikunterstützter Bürgerinformation aus vier europäischen Ländern*, 4-22. Oldenburg: Verwaltungswissenschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. 12.
- Hermans, H. (1981). *Persoonlijkheid en waardering*. Deel 1 en 2. Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Hermans, H., Hermans-Jansen, E. & Van Gilst, W. (1985). Does the medium change the message? De computer in het waarderingsonderzoek. *De Psycholoog*, 3, 122-125.
- Hoorens, V. (1986). *Gedragseffecten van subjectieve controle over aversieve situaties, een theoretische en experimentele analyse*. Katholieke Universiteit Leuven: Faculteit der Psychologie en Pedagogische Wetenschappen, Laboratorium voor Experimentele Sociale Psychologie.
- Huisman, S. & Siegerist, E. (1974). *Burger en overheid*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Jaspers, J.M.F. (1981). Sociale perceptie. In J.M.F. Jaspers & R. van der Vlist (red.): *Sociale psychologie in Nederland*, deel I: Het individu, 32-64. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Jennrich, R. Sampson, P. & Frane, J. (1981). Analysis of Variance and Covariance Including Repeated Measures. In W. J. Dixon e.a. (eds.): *BMDP statistical software*, 359-372. California: University of California Press.
- Jones, E. & Thibaut, J. (1958). Interaction goals as bases of inference in interpersonal perception. In R. Taguiri en L. Petrullo (eds.): *Person perception and interpersonal behavior*, 151-178. California: Stanford.
- Jong, L. de. (1974). *Bestuur en publiek*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Kamp, I. van & Klip, E. C. (1981). Cognitieve aspecten van subassertief gedrag, de constructie van een vragenlijst. *Gedragstherapeutisch Bulletin*, 2, 45-56.
- Katz, D., Gutek, B.A., Kahn, R.L. et al. (1975). *Bureaucratic encounters*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan.

- Katz, E. & Danet, B. (1973). Bureaucracy as a problem for sociology and society. In E.Katz & B. Danet (eds.): *Bureaucracy and the public, a reader in official-client relations*, 3-27. New York: Basic.
- Lenk, K. (1980). Computer use in public administration: implications for the citizen. In Moskowitx (ed.): *Human choice and computers*, 193-211. Amsterdam: North Holland Publishing Company.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracies*. Dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation.
- Maynard-Moody, S.M., Musheno, M.C., Palumbo, D.J. & Oliverio, A. (1987). *Street-wise social policy, resolving the dilemma of discretion and accountability*. Paper presented at the American Political Science Association Meetings, Chicago.
- Meijgaard, I., Tros, A., Van der Molen, H. & Wolters, F. (1987). De Sociale Cognitielijst, een nadere validatie. *De Psycholoog*, 9, 383-389.
- Mischel, W. (1973). Toward a cognitive social learning reconceptualization of personality. *Psychological Review*, 80, 252-284.
- Mokken, R.J. (1971). *A theory and procedure of scale analysis: with applications in political research*. The Hague; Paris: Mouton.
- Musheno, M.C., Palumbo, D.J., Maynard-Moody, S.M. & Levine, J.P. (1989). Community corrections as an organizational innovation: what works and why. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 26, 2, 136-167.
- Nielen, G.C., Doelman, W., Arkel, J van & Bos, H. (red.) (1985). *Gemeente, Informatie, Automatisering*. Deventer: Kluwer.
- Nieuwenhuis, M.A. (1989). *TESSEC: een expertsysteem voor de Algemene Bijstands wet*. Deventer: Kluwer.
- Pippke, W. (1988). *Verwaltung und Bürger: Interaktionen im Sozialamt*. Gelsenkirchen: Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung NW.
- Prottas, J.M. (1979). *People processing, the street-level bureaucrat in public service bureaucracies*. London: Lexington Books.
- Rijsman, J. (1981). Sociale motivatie. In J.M.F. Jaspers & R. van der Vlist (red.): *Sociale psychologie in Nederland*, deel I: Het individu, 114-168. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Ringeling, A.B. (1978). *Beleidsvrijheid van ambtenaren*. Alphen a/d Rijn: Samson.

- Rozema, R., Visser, A. & Boekestijn, C. (1980). Roloriëntatie en rolgedrag in een brugpositie. In J. M. F. Jaspers en R. van der Vlist (red.): *Sociale psychologie in Nederland*, deel III: de organisatie, 217-241. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Snellen, I.Th.M. (1986). *Computers in street-level bureaucracies*. Paper presented to the Conference of the European Group of Public Administration, Copenhagen, August 25-27.
- Snellen, I.Th.M. (1987). *Informatisering und Amtliches Ermessen*. Beitrag zum Symposium "Aufforderungen der öffentlichen Verwaltungen an die 'Büro-kommunikation', insbesondere bei wenig strukturierten Aufgaben", Kassel, 1-3 Juli.
- Snellen, I.Th.M., Balfoort, C.L., Donk, W.B.H.J. van de, Henkes, H., Stevens, J.J.M. & Westra, R.L.N. (1989). *Informatisering in het openbaar bestuur: Indicaties voor politiek-inhoudelijke sturing*. Nederlandse Organisatie voor Technologisch Aspectenonderzoek. Den Haag: SDU Uitgeverij.
- Thomassen, J.J.A. (1979). *Burgers in twee gedaanten*. Oratie. Enschede: Technische Hogeschool Twente.
- Thompson, J.D. (1973). Organizations and output transactions. In E. Katz & B. Danet (eds.): *Bureaucracy and the public, a reader in official-client relations*, 191-211. New York: Basic.
- Tossijn, T. (1989). Automatisering groeit en bloeit, maar hoe? Themanummer Automatisering, *Sociaal Bestek*, 10, 17 mei, 3-4.
- Ven, A.H. Van de & Ferry, D.L. (1980). *Measuring and assessing organizations*. New York; Chichester (etc.): Wiley.
- Visser, C. (1991). Kennissysteem, nieuw electronisch hulpje voor de bijstandsmaatschappelijk werker. *Binnenlands Bestuur*, 17 mei.
- Vleeming, R.G. (1976). Een aanzet tot een machiavellismeschaal. *Gedrag, tijdschrift voor psychologie*, 5-6, 336-348.
- Vrede, T. de (1991). Geautomatiseerd naar het bejaardentehuis. *Automatiseringsgids*, 1 mei.
- Walderth-Lauth, M. & Scherer, K.R. (1983). Interpersonale Kommunikation von Machiavellismus: Zur Bedeutung von Kommunikationskanälen und Situationsfaktoren. *Zeitschrift für experimentelle und angewandte Psychologie*, Band XXX, Heft 2, 311-345.

- Wirth, W. Public Administration and Publics: Control of Bureaucratic Performance by Affected Citizens. In F. X. Kaufman, G. Majone en V. Ostrom (eds.): *Guidance, control and evaluation in the public sector*. De Gruyter, Berlijn/New York, 1985, 739-763.
- Zeef, P.H.H., Zuurmond, A. & Scheepers, A.W.A. (voorjaar 1989). *Notities met betrekking tot de meting van de mate van informatisering*. Intern rapport. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant, Sectie Bestuurskunde en Informaticarecht.
- Zuurmond, A. (1991a). The Nolan stage model: an alternative view. *Informatization and the public sector*, 1, 1, 41-58.
- Zuurmond, A. (1991b). *Selectie van GSD's: verslag van een keuzeproces ten behoeve van onderzoek naar bureaucratisering en informatisering*. Rotterdam: Erasmus Universiteit, Vakgroep Bestuurskunde.

BIJLAGEN

Inhoud

Bijlagen behorende bij hoofdstuk 3:

Bijlage 1: Schriftelijke versie van de "Bureaucratische Index" (BI)

Bijlage 2: Tabellen behorende bij het vooronderzoek.

Bijlage 3: Uitgeschreven tekst van de interactie tussen een "ambtenaar" en een "burger" in zowel de formulierconditie (ZC) als de computerconditie (MC).

Bijlagen behorende bij hoofdstuk 4:

Bijlage 4: De IGG vragenlijst.

Bijlagen behorende bij hoofdstuk 5:

Bijlage 5: De uitsprakenlijst voor BMW-ers.

Bijlage 6: De uitsprakenlijst voor cliënten van GSD's.

Bijlagen behorende bij hoofdstuk 6:

Bijlage 7: Casebeschrijvingen van vier GSD's: Informatisering, BMW-ers en cliënten.

BIJLAGEN BEHORENDE BIJ HOOFDSTUK 3

Bijlage 1: Schriftelijke versie van de "Bureaucratische Index" (BI).

BI. ZC

INSTRUKTIE

Dit formulier bevat vragen die gebruikt worden om de Bureaucratische Index (BI) vast te stellen. De BI geeft aan de mate van realisatie van de verwachtingen die een persoon heeft ten aanzien van wat bereikt of verkregen kan worden in een contact met een ambtelijke organisatie, en de mogelijkheden of capaciteiten die de contactambtenaar ter beschikking staan. De BI is dus een maat die aangeeft in hoeverre de persoon een juist idee heeft van de werking en mogelijkheden in de omgang met een contactambtenaar.

De BI wordt vastgesteld aan de hand van de hiernavolgende vragen. Het antwoord van de persoon (=respondent) wordt ingevuld op de bij elke vraag gegeven antwoordsschaal, door een van de gegeven getallen te omcirkelen. Nadat alle vragen gesteld en de antwoorden ingevuld zijn stelt u component A vast door de scores op de vragen die gemarkeerd zijn met een * bij elkaar op te tellen. Vervolgens stelt u component B vast door de scores op de vragen die gemarkeerd zijn met een 0 op te tellen. Om de BI te bepalen telt u A bij een constante (=C) van 37 op en trekt u B hiervan af, dus: BI = C + A - B.

Om te bepalen of de BI goed, voldoende of onvoldoende is kijkt u naar de tabel aan het einde van de vragenlijst. Dit resultaat dient u dan aan de respondent mede te delen.

VOLGNR. RESPONDENT:

o 1. Heeft de respondent vaak met ambtenaren of ambtelijke organisaties te maken?

	soms	enigszins vaak	behoorlijk vaak	heel vaak
1	2	3	4	5

* 3. Krijgt de respondent meestal gedaan waarvoor hij/zij komt?
bijna nooit soms ongeveer in meestal bijna altijd
de helft van de gevallen wel

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

* 3. Weet de respondent over het algemeen wat zijn/haar rechten zijn?
bijna nooit soms ongeveer in meestal bijna altijd
de helft van de gevallen wel

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

* 4. Vindt de respondent het lastig om naar een ambtelijke organisatie te gaan omdat:

	soms	ongeveer in meestal	bijna altijd
a. de openingsuren hen/haar slecht uitkomen?			
bijna nooit	soms	ongeveer in meestal	bijna altijd
		de helft van de gevallen	wel

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

b. hi/j/zij de tijd daarvoor slecht kan missen?

bijna nooit	soms	ongeveer in de helft van de gevallen	meestal wel	bijna altijd
1	2	3	4	5

c. de respondent te lang moet wachten?

bijna nooit	soms	ongeveer in de helft van de gevallen	meestal wel	bijna altijd
1	2	3	4	5

d. de respondent niet weet hoe het er daar aan toe gaat?

bijna nooit	soms	ongeveer in de helft van de gevallen	meestal wel	bijna altijd
1	2	3	4	5

e. de respondent de ambtenaren niet kent?

bijna nooit	soms	ongeveer in de helft van de gevallen	meestal wel	bijna altijd
1	2	3	4	5

f. de respondent ertegen opziet alles te moeten uitleggen?

bijna nooit	soms	ongeveer in de helft van de gevallen	meestal wel	bijna altijd
1	2	3	4	5

* 5. Heeft de respondent veel in te brengen bij beslissingen die door ambtelijke organisaties genomen worden?

bijna nooit	soms	ongeveer in de helft van de gevallen	meestal wel	bijna altijd
1	2	3	4	5

o 6. Heeft de respondent de indruk dat het bij een ambtelijke organisatie verschil maakt of:

a. men een vrouw dan wel een man is?				
bijna nooit	soms	ongeveer in de helft van de gevallen	meestal wel	bijna altijd
1	2	3	4	5

b. men oud dan wel jong is?

bijna nooit	soms	ongeveer in de helft van de gevallen	meestal wel	bijna altijd
1	2	3	4	5

c. men invalide of ziek is?

bijna nooit	soms	ongeveer in de helft van de gevallen	meestal wel	bijna altijd
1	2	3	4	5

d. men flink op kan spelen?

bijna nooit	soms	ongeveer in de helft van de gevallen	meestal wel	bijna altijd
1	2	3	4	5

e. ze iemand al kennen?

bijna nooit	soms	ongeveer in de helft van de gevallen	meestal wel	bijna altijd
1	2	3	4	5

f. men een hoge opleiding heeft?

bijna nooit	soms	ongeveer in de helft van de gevallen	meestal wel	bijna altijd
1	2	3	4	5

g. men laat merken er veel vanaf te weten?

bijna nooit	soms	ongeveer in de helft van de gevallen	meestal wel	bijna altijd
1	2	3	4	5

* 7. Is de wijze waarop men zaken afhandelt voor de respondent
begrijpelijk?

bijna nooit	soms	ongeveer in de helft van de gevallen	meestal wel	bijna altijd
1	2	3	4	5

* 8. Heeft de respondent de indruk dat er door ambtenaren serieus
naar hem/haar geluisterd wordt?

bijna nooit	soms	ongeveer in de helft van de gevallen	meestal wel	bijna altijd
1	2	3	4	5

* 9. Heeft de respondent de indruk dat ambtenaren begrijpen wat
hij/zij allemaal vertelt en vraagt?

bijna nooit	soms	ongeveer in de helft van de gevallen	meestal wel	bijna altijd
1	2	3	4	5

* 10. Heeft de respondent de indruk dat ambtenaren zich boven
hem/haar geplaakt voelen?

bijna nooit	soms	ongeveer in de helft van de gevallen	meestal wel	bijna altijd
1	2	3	4	5

* 11. Heeft de respondent de indruk dat de ambtenaren zich in
zijn/haar situatie proberen in te leven?

bijna nooit	soms	ongeveer in de helft van de gevallen	meestal wel	bijna altijd
1	2	3	4	5

- * 12. Moet de respondent er over het algemeen zelf maar achter komen waar hij/zij allemaal recht op heeft?

bijna nooit soms ongeveer in meestal bijna altijd
de helft wel
van de
gevallen

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

- o 13. Heeft het z'n als de respondent invloed probeert uit te oefenen op een ambtenaar?

bijna nooit soms ongeveer in meestal bijna altijd
de helft wel
van de
gevallen

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

- o 14. Is het voor de respondent voordelig om te weten hoe ver een ambtenaar of een ambtelijke organisatie van de regels wil afwijken?

bijna nooit soms ongeveer in meestal bijna altijd
de helft wel
van de
gevallen

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

- * 15. Probeert de respondent wel eens meer gedaan te krijgen van een ambtelijke organisatie dan deze uit zichzelf doet?

bijna nooit soms ongeveer in meestal bijna altijd
de helft wel
van de
gevallen

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

- * 16. Vindt de respondent dat men minder krijgt dan waar men recht op heeft als men de regelingen niet goed kent?

bijna nooit soms ongeveer in meestal bijna altijd
de helft wel
van de
gevallen

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

- * 17. Als de respondent het over een beslissing niet eens is, zoekt hij/zij het dan hogerop in de organisatie?

bijna nooit soms ongeveer in meestal bijna altijd
de helft wel
van de
gevallen

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

- * 18. Probeert de respondent altijd zoveel mogelijk van zijn/haar situatie te vertellen, ook als er niet direct om gevraagd wordt?

bijna nooit soms ongeveer in meestal bijna altijd
de helft wel
van de
gevallen

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

SCORE:

BI = C + A - B

A = _____

B = _____

BI = 37 + ____ (A) - ____ (B) =

BI-BEORDELINGSTABEL:

BI: 96 - 116	GOED
BI: 76 - 95	VOLDOENDE
BI: 51 - 75	MATIG
BI: 0 - 50	ONVOLDOENDE

Bijlage 2: Tabellen behorende bij het vooronderzoek.

Tabel 1: De score en de normering van de Bureaucratische Index score die aan de "burgers" werd meegedeeld in de beide experimentele condities (schaalbereik is 0-116).

"Burger" ¹	"ambtenaar"	CONDITIE	
		ZC	MC
1	1	55 MATIG	52 MATIG
4	1	62 MATIG	59 MATIG
5	1	68 MATIG	61 MATIG
6	1	54 MATIG	62 MATIG
13	1	59 MATIG	46 ONVOLDOENDE
14	1	46 ONVOLDOENDE	59 MATIG
17	1	47 ONVOLDOENDE	45 ONVOLDOENDE
groepsgemiddelde (afgerond)		56	55
2	2	61 MATIG	62 MATIG
8	2	56 MATIG	53 MATIG
9	2	45 ONVOLDOENDE	59 MATIG
22	2	58 MATIG	60 MATIG
groepsgemiddelde (afgerond)		55	58
totaal gemiddelde (afgerond)		56	56

Tabel 2: Tijdsduur van de interacties in seconden.

"Burger"	"ambtenaar"	duur interactie in seconden		gemiddeld in sec/ volgorde		gemiddeld in sec/ totaal	
		ZC	MC	ZC	MC	ZC	MC
<u>volgorde zc-mc:</u>							
1	1	635	693				
4	1	749	744				
5	1	908	799				
6	1	960	886				
13	1	1008	671				
14	1	926	681				
17	1	999	1141				
				883	802		
<u>volgorde mc-zc:</u>							
2	2	1133	1146				
8	2	1331	1478				
9	2	1276	1271				
22	2	848	1043				
				1147	1234		
						979	959

Om na te gaan waar de oorzaken van de verschillen tussen de scores op de verschillende items van de Bureaucratische Index (BI) liggen is een variantie-analyse gedaan. Om een goede variantie-analyse te kunnen uitvoeren moest dit een analyse-model zijn voor herhaalde metingen, aangezien bij elke B tweemaal de BI afgenomen is. Het meest geschikte model werd gevonden bij het BMDP-

¹ Elke beoordeelde "cliënt" werd een willekeurig nummer gegeven ter identificatie.

programma "analysis of variance and covariance including repeated measures", gebruik makend van het model met "one grouping factor and two within factors" (Jennrich, Sampson & Frane, 1981). Het design van dit model is in dit geval: G, 2 (29 (Y)). De variabele G is de **grouping factor** met twee niveaus (groep 1 = volgorde ZC-MC met beoordelaar A1; groep 2 = volgorde MC-ZC met beoordelaar A2). De volgende 58 variabelen (2X29) omvatten de herhaalde metingen voor een beoordeelde B. (29 (Y)) specificeert dat de "**binnenste**" **within factor** (score op een item) 29 niveaus heeft (er zijn 29 items). 2 (29 (Y)) specificeert dat de "**buitenste**" **within factor** (ZC-conditie of MC-conditie) 2 niveaus heeft; elk van deze twee laatste niveaus varieert over de 29 niveaus van de "binnenste" within factor (zie tabel 3). Effecten kunnen significant genoemd worden wanneer de p-waarde kleiner is dan 0,05.

Tabel 3: Variantie-analyse t.a.v. gemiddelde scores per groep (volgorde) op de BI-items per experimentele conditie (ZC en MC).

Bron	SS	MS	df	F	p
Mean	4137,28	4137,28	1	999,76	0,000
Volgorde	1,83	1,83	1	0,44	0,522
Error	37,25	4,14	9		
Conditie	7,62	7,62	1	6,72	0,029
C X V	4,68	4,68	1	4,12	0,073
Error	10,22	1,14	9		
Items	538,28	19,22	28	11,07	0,000
I X V	119,73	4,28	28	2,46	0,001
Error	437,74	1,74	252		
C X I	27,03	0,97	28	0,84	0,696
C X I X V	32,34	1,16	28	1,01	0,457
Error	288,41	1,15	252		

Tabel 4: Pearson r tussen scores op de items in de formulierconditie (BIZC) en de computerconditie (BIMC)(N=11).

item	r	item	r
1	.37	6f	-.05
2	.12	6g	.59*
3	.44	7	.21
4a	.77**	8	.31
4b	-.32	9	.07
4c	.89**	10	.29
4d	.66*	11	.34
4e	-.21	12	.00
4f	.57*	13	.08
5	.54*	14	.02
6a	.29	15	-.35
6b	.12	16	.63*
6c	.07	17	.43
6d	-.12	18	.53*
6e	.15		

* p <.05

** p <.01

Tabel 5: De gemiddelde score per BI-item, per conditie en het overall gemiddelde per item (N=11).

item	conditie		item	conditie	
	ZC	MC		ZC	MC
1	2,55	1,91	6f	3,36	3,18
2	4,27	4,36	6g	3,46	3,82
3	3,09	3,55	7	3,46	2,27
4a	1,18	1,27	8	4,18	3,91
4b	2,18	1,18	9	4,18	4,18
4c	1,82	2,00	10	1,64	1,82
4d	2,09	1,82	11	4,18	3,09
4e	1,55	1,55	12	4,09	4,00
4f	1,82	1,91	13	2,55	1,91
5	2,46	1,73	14	2,46	1,73
6a	1,36	1,82	15	1,82	1,37
6b	3,27	2,91	16	1,91	2,00
6c	2,00	2,55	17	4,64	3,82
6d	1,73	1,91	18	2,91	1,35
6e	2,73	2,91			
		overall gemiddelde	2,72	2,54	

Tabel 6: Extremitéitsscores voor extremitéit naar links en naar rechts en t-tests tussen gemiddelden per conditie, waarbij extremitéit = som (schaalmidden - itemscore).

"cliënt"	extremitéit links		extremitéit rechts	
	ZC	MC	ZC	MC
1	22	30	18	14
4	25	18	23	19
5	36	34	16	13
6	34	40	14	10
13	24	23	17	17
14	21	23	11	10
17	28	19	13	15
2	31	32	19	19
8	28	34	21	10
9	17	22	20	15
22	22	29	26	14
gemiddeld	26,18	27,64	18,00	14,18
standaardafwijking	5,83	7,09	4,45	3,31

links:

t (paired observations) = -0,901, df = 10: n.s.

rechts:

t (paired observations) = 2,894, df = 10: p < .02 (tweezijdig), p < .01 (eenzijdig)

Bijlage 3: Uitgeschreven tekst van de interactie tussen een "ambtenaar" en een "cliënt" in zowel formulierconditie (ZC) als de computerconditie (MC).

VOORBEELD VAN HET INTERACTIEVERLOOP IN HET VOORONDER- ZOEK

De beoordelaar ("ambtenaar") stelt aan de hand van voorgegeven vragen op een formulier of op een computerbeeldscherm deze vragen aan een respondent ("burger").

De "ambtenaar" (A) interpreteert vervolgens het antwoord van de "burger" (B) in termen van de eveneens voorgegeven antwoordcategorieën.

De antwoordcategorieën zijn:

- 1 = bijna nooit (bij vraag 1: zelden)
- 2 = soms (idem bij vraag 1)
- 3 = ongeveer in de helft van de gevallen (bij vraag 1: enigzins vaak)
- 4 = meestal wel (bij vraag 1: behoorlijk vaak)
- 5 = bijna altijd (bij vraag 1: heel vaak)

Hierna zal telkens de betreffende voorgegeven vraag en het door A ingevulde antwoord vetgedrukt weergegeven worden.

Respondent ("burger" 4): Man, 78 jaar, ex-chef gereedschapsmaker

Beoordelaar ("ambtenaar" 1): Man, 23, student

Opmerking: "Ambtenaar" zowel als "burger" praten redelijk luid en verstaanbaar. "Burger" praat in de situatie met de computer duidelijk zachter, klinkt wat meer timide. "Ambtenaar" praat in de situatie met de computer zeer snel.

Conditie

: met formulier

1. Heeft de respondent vaak met ambtenaren of ambtelijke organisaties te maken?

A: De eerste vraag. Heeft u vaak met ambtenaren of ambtelijke organisaties te maken gehad?

B: Nee. Heel summier. Wel 'ns naar een bureau toe of iets dergelijks maar verder toch ook niet.

- 1 Zelden

2. Krijgt de respondent meestal gedaan waarvoor hij/zij komt?

A: Als u daar kwam kreeg u dan meestal gedaan waarvoor u kwam? Had u succes?

B: Voor zover ik kan beoordelen wel, ja.

- 4 Meestal wel

3. Weet de respondent over het algemeen wat zijn/haar rechten zijn?

A: Weet u over het algemeen, of wist u over het algemeen ook wat uw rechten dan waren? Was u op de hoogte wat u allemaal kon krijgen als u bij een ambtenaar kwam?

B: Nou, daar ging het niet over. Ik ben nooit geweest voor een huursubsidie of iets dergelijks. Daar ben ik nooit voor geweest.

A: (naar onderzoeker) Eh, Ad, dit antwoord kan ik niet in de...

B: Ik ben nooit bij een ambtenaar geweest voor financiën. Of ondersteuning of iets dergelijks.... Ja, een keer! Ben ik bij de Sociale Dienst geweest, is de ambtenaar bij mij geweest. Die was zeer hoffelijk.... Toen was mijn vrouw zo ernstig ziek, en toen vroeg ik, eh....ik heb nou toch....ik zal dat verhaal effe vertellen. We woonden toen in Loon op Zand en mijn vrouw was dusdanig gehandicapt met d'r been dat we een speciale auto moesten hebben, en dat kostte vijftig gulden, eventjes naar Loon op Zand hè. Of ik daar geen vergoeding voor kon krijgen. Dat hebben ze me daar uitgelegd, helemaal hoe dat ging en daar was ik erg over tevreden. Dat was de Sociale Dienst.

A: U was van tevoren niet op de hoogte van wat u kon krijgen?

B: Nee. Dat lag ook niet vast. 't Was gewoon 'n, eh...gok, of ik niet iets van 'n vergoeding kon krijgen.

- 1 Bijna nooit

4. Vindt de respondent het lastig om naar een ambtelijke organisatie te gaan omdat:

a. de openingsuren hem/haar slecht uitkomen?

A: De volgende vraag. 't Gaat er daarbij om of u het lastig heeft gevonden om naar een ambtelijke organisatie te gaan, bijvoorbeeld omdat daar de openingsuren u slecht uitkwamen?

B: Nee, ik heb er nooit tegenop gezien, dat moet ik eerlijk vertellen, want ik ben niet bang voor ambtenaren.

- 1 Bijna nooit

b. hij/zij de tijd daarvoor slecht kan missen?

A: Had u daar de tijd voor? Om naar 'n ambtelijke organisatie te gaan?

B: Ja, en op m'n bedrijf waar ik was kreeg je daarvoor zonder meer vrij. Maar dat heb ik nooit gehad. Ik zat zelf in verschillende commissies, maar niet in, eh...

- 5 Bijna altijd

c. de respondent te lang moet wachten?

A: Heeft u daar altijd lang moeten wachten?

B: (schudt nee)

- 1 Bijna nooit

d. de respondent niet weet hoe het er daar aan toe gaat?

A: Was u een beetje op de hoogte van de gang van zaken daarzo op zo'n bureau, of...

B: Daar heb ik wel naar geïnformeerd ja, via de vakorganisatie.

- 5 Bijna altijd

e. de respondent de ambtenaren niet kent?

A: Was u bekend met de ambtenaar, kende u die persoon?

B: Nee...

- 1 Bijna nooit

f. de respondent ertegen opziet alles te moeten uitleggen?

A: Heeft u er ooit tegenop gezien uw situatie uit te leggen?

B: Nee. Als 't een eerlijke zaak is dan hoeft je er niet tegenop te zien. Zo zie ik 't.

- 1 Bijna nooit

5. Heeft de respondent veel in te brengen bij beslissingen die door ambtelijke organisaties genomen worden?

A: Had u het idee dat u veel in te brengen had bij beslissingen die werden genomen?

B: Ik heb wel redelijk succes gehad, maarre...ik had vaak meer verwacht.

- 4 Meestal wel

**6. Heeft de respondent de indruk dat het bij een ambtelijke organisatie verschil maakt of:
a. men een vrouw dan wel een man is?**

A: Als u daar was had u dan de indruk of 't verschil maakte of u bijvoorbeeld een man of vrouw was?

B: Nee. Laat ik vertellen, ik ben normaal gesproken geen vrouw, dus ik kan over de vrouwelijke kant niks zeggen.

- 1 Bijna nooit

b. men oud dan wel jong is?

A: Maakte 't misschien verschil of u oud of jong was?

B: Dat dacht ik wel ja. Dat dacht ik wel. Dat ze iets meer gereserveerd voor je waren...

- 4 Meestal wel

c. men invalide of ziek is?

A: Maakte 't misschien nog verschil of u invalide of ziek was of iets dergelijks?

B: Wazdat?

A: Maakte 't verschil of u invalide of ziek was?

B: Nee, nou, ik was niet invalide en niet ziek. 't Ging om mijn vrouw...

- 1 Bijna nooit

d. men flink op kan spelen?

A: Had u het idee dat u daar flink op kon spelen, dat dat verschil maakte als u zich bijvoorbeeld erg veel opwond, dat dat...?

B: Nou, ik heb ze wel het mijne gezegd. En daar zag ik ook niet tegenop. Dat heb ik nooit gedaan, m'n leven lang niet.

- 4 Meestal wel

e. ze iemand al kennen?

A: Dacht u ook dat 't verschil maakte of ze u al kenden?

B: Nou, nee. Daar kan ik geen ja of nee op zeggen...

- 1 Bijna nooit

f. men een hoge opleiding heeft?

A: Denkt u ook dat 't verschil uitmaakte of u een hoge opleiding had ja of nee?

B: Nou, ik dacht dat ze dat dan merken in 't gesprek. Dat ze dat dan merken...God, ik heb jaren in de ontslagcommissie gezeten op 't arbeidsbureau. Dan werd je geconfronteerd met ontslagen en dergelijke, dus dat was of je er een beetje een mond voor had, of dat 't doorging... Ik ben ook 33 jaar voorzitter geweest van 'n metaalafdeling...

- 4 Meestal wel

g. men laat merken er veel vanaf te weten?

(B vult antwoord direct in)

- 4 Meestal wel

7. Is de wijze waarop men zaken afhandelt voor de respondent begrijpelijk?

A: De wijze waarop de zaken afgehandeld werden begreep u daar wat van?

B: Soms, wel 'ns met vraagtekens. Dat is de ambtelijke molen, daar kun je niet achter komen.

- 2 Soms

8. Heeft de respondent de indruk dat er door ambtenaren serieus naar hem/haar geluisterd wordt?

A: Had u de indruk dat er serieus door de ambtenaar naar uw probleem werd geluisterd?

B: Ja. Want diegeen die ik heb gehad wel. Want die is later nog een keer bij me gekomen, privé, om nog eventjes uitleg te geven. Dus dat wel.

- 5 Bijna altijd

9. Heeft de respondent de indruk dat ambtenaren begrijpen wat hij/zij allemaal vertelt en vraagt?

A: In de gesprekken werd u door de ambtenaar altijd begrepen had u 't gevoel?

B: Ja. En temeer omdat ik nooit daar was geweest. Zo lang als ik leefde niet, dus dat was heel nieuw...

- 5 Bijna altijd

10. Heeft de respondent de indruk dat ambtenaren zich boven hem/haar geplaatst voelen?

A: Had u de indruk dat, laten we zeggen, dat er een bepaald standsverschil merkte tussen de ambtenaar....zich boven u geplaatst voelde?

B: Nee. Nee, dat kan ik niet zeggen.

- 1 Bijna nooit

11. Heeft de respondent de indruk dat de ambtenaren zich in zijn/haar situatie proberen in te leven?

A: In de gesprekken, had u daarbij de indruk dat de ambtenaar zich in uw situatie probeerde in te leven?

B: Ja.

- 5 Bijna altijd

12. Moet de respondent er over het algemeen zelf maar achter komen waar hij/zij recht op heeft?

A: Moest u er over het algemeen zelf achteraan als er iets aan de hand was?

B: Ik ging er zelf achteraan. Dat is een noodzaak.

- 4 Meestal wel

13. Heeft het zin als de respondent invloed probeert uit te oefenen op een ambtenaar?

A: Had het daarbij zin als u voor 'n bepaald probleem kwam om invloed uit te oefenen op de ambtenaar?

B: Ik ben er maar zeggen en schrijven twee of drie keer geweest, dus ik kan daarvan.... (haalt schouders op)

- 1 Bijna nooit

14. Is het voor de respondent voordelig om te weten hoe ver een ambtenaar of een ambtelijke organisatie van de regels wil afwijken?

A: Denkt u dat het voordelig is om te weten hoe ver een ambtenaar van de regels af wil wijken?

B: Dat dacht ik wel....

- 4 Meestal wel

15. Probeert de respondent wel eens meer gedaan te krijgen van een ambtelijke organisatie dan deze uit zichzelf doet?

A: Heeft u wel eens geprobeerd om meer gedaan te krijgen van een ambtelijke organisatie dan een ambtelijke organisatie zelf gedaan zou hebben?

B: (Mompelt nee, schudt nee)

- 1 Bijna nooit

16. Vindt de respondent dat men minder krijgt dan waar men recht op heeft als men de regelingen niet goed kent?

A: Denkt u dat u minder krijgt dan waar u recht op heeft als u de regelingen niet zo goed kent? Dus, ik noem maar iets...'t gaat niet om financiële problemen maar, ik...

B: Daar kan ik moeilijk een oordeel over geven want ik...eh...'t viel mij tegen dat ze geen enkele keer mij tegemoetkwamen...of ja...of ik recht had wist ik niet. Dat...daar kun je heel moeilijk achter komen.

A: Maar had u 't idee dat als u...?

B: Je hebt geen reglement of iets dergelijks. Dus je staat feitelijk...

A: Dus u vermoedt dat u minder kreeg dan waar u recht op had?

B: Ja, daar kun je niks aan doen, of je meer of minder hebt. Want je staat feitelijk naast het proces. Dat zal iedereen wel hebben dacht ik...

- 4 Meestal wel

17. Als de respondent het over een beslissing niet eens is, zoekt hij/zij het dan hogerop in de organisatie?

A: Als u 't met 'n bepaalde beslissing niet eens was, ging u daar ook iets aan doen, ging u in beroep, of...?

B: Dat heb ik nooit hoeven.

A: Zou u dat gedaan hebben?

B: Als 't onrecht, eh...Als 't ten onrechte was geweest had ik 't zeker gedaan ja. Maar daar ben ik nooit mee geconfronteerd geweest.

- 5 Bijna altijd

18. Probeert de respondent altijd zoveel mogelijk van zijn/haar situatie te vertellen, ook als er niet direct om gevraagd wordt?

A: Als u daar was probeerde u dan ook zoveel mogelijk van uw eigen situatie te vertellen, ook als er niet om gevraagd werd wat er aan de hand was?

B: Nou, ik heb ze tekst en uitleg gegeven, hoe en waarom. En daar werd redelijk goed op geakkedeerd (= op voort gegaan, op in gegaan AS).

- 5 Bijna altijd

A: Dat was de laatste vraag Even, eh...gaan uitrekenen wat u heeft gehaald.

(A telt een tijdje, berekent de score)

De beoordeling is matig.

B: Matig. Ik zou zakken. (Lacht)

A: U bent wel geslaagd hoor. In ieder geval hartelijk dank voor het beantwoorden van de vragen.

Conditie

: met computer

Heeft de respondent vaak met ambtenaren of ambtelijke organisaties te maken?

A: Heeft u vaak met ambtenaren of ambtelijke organisaties te maken gehad?

B: Nou, met ambtenaren niet zoveel, met organisaties wel.

A: Met organisaties wel. Vaak?

B: Nou, ik ben hier in Tilburg 33 jaar voorzitter geweest van de afdeling metaal, vakorganisatie. M'n leven lang in de vakorganisatie gezeten.

A: Zou u zeggen van ik ben behoorlijk vaak met ambtenaren in aanraking gekomen, heel vaak of enigzins vaak?

B: Nou, onregelmatig. Tussen twee haakjes, toen ik hier in dit huis terecht kwam wel...moet je wel bij ambtenaren terecht. Ik ben een keer bij de Sociale Dienst geweest, toen mijn vrouw ernstig ziek was...voor 't vervoer van m'n vrouw, dat heb ik verteld vorige keer...

A: Zullen we zeggen soms?

B: Ja.

(Vervolgens reageert de computer niet op het indrukken van de toetsen. "Los kontaktje", de video gaat even uit, terwijl het euvel wordt verholpen. Wanneer de video weer aangaat is het antwoord ingetikt:)

- 2 Soms

Tevens is de volgende vraag gesteld:

Krijgt de respondent meestal gedaan waarvoor hij/zij komt?)

A: Altijd?

B: De ene keer met moeite, maareh...

A: Meestal wel of bijna altijd?

- 4 Meestal wel

Weet de respondent over het algemeen wat zijn/haar rechten zijn?

A: Als u daar kwam wist u dan over het algemeen wat uw rechten waren? Als u voor 'n bepaald onderwerp kwam wist u dan wat uw...

B: Ik wist wel een beetje van toeten en blazen, maar niet zoveel natuurlijk...

A: Zou u zeggen soms?

B: Zeg maar in een aantal gevallen.

A: In de helft van de gevallen?

B: Ja.

- 3 Ongeveer in de helft van de gevallen

Vindt de respondent het lastig om naar een ambtelijke organisatie te gaan omdat de openingsuren hem/haar slecht uitkomen?

A: Heeft u er wel eens problemen mee gehad om naar een ambtelijke organisatie toe te gaan omdat de openingsuren u slecht uitkwamen?

B: (zacht) Nee, dat was geen enkel bezwaar. Op het bedrijf waar ik was kon ik altijd vrij krijgen...

- 1 Bijna nooit

Vindt de respondent het lastig om naar een ambtelijke organisatie te gaan omdat hij/zij de tijd daarvoor slecht kan missen?

A: Vond u 't lastig om er naar toe te gaan omdat u de tijd er niet voor had?

B: (Schud nee)

- 1 Bijna nooit

Vindt de respondent het lastig om naar een ambtelijke organisatie te gaan omdat de respondent te lang moet wachten?

A: Vond u 't wel eens lastig om naar 'n ambtelijke organisatie te gaan omdat u dan lang moest wachten?

B: Dat wel, ja...

A: Vond u dat meestal lastig?
 B: ...dat loopt een half uur, een uur uit...
 A: Zullen we zeggen...
 B: Onregelmatig.
 A: Onregelmatig?
 B: Ja.
 A: De helft van de gevallen?
 B: Ja.

- 3 Ongeveer in de helft van de gevallen

Vindt de respondent het lastig om naar een ambtelijke organisatie te gaan omdat de respondent niet weet hoe het er daar aan toe gaat?

A: Vond u 't lastig om er naar toe te gaan omdat u, eh...niet, of bepaald niet echt wist hoe 't er aan toe ging?
 B: (Mompelend) Eh, nee. Nee...

- 1 Bijna nooit

Vindt de respondent het lastig om naar een ambtelijke organisatie te gaan omdat de respondent de ambtenaren niet kent?

A: Vond u 't lastig om er naar toe te gaan omdat u de mensen daar niet kende?
 B: Dat wel natuurlijk, maar dat is maar 'n kwestie van even, hè.
 A: Vond u dat altijd lastig, of...?
 B: Je moet altijd de oefenwoorden eerst uitzitten, hè, zo gaat dat dan...Kijk, bij de ene slaat 't makkelijker aan dan bij de ander, je hebt verschillende personen...
 A: Had u daar meestal wel problemen mee?
 B: Ja, dat...Ja! Dat ving ik gewoon op hoor, dat was geen punt.

- 3 Ongeveer in de helft van de gevallen

Vindt de respondent het lastig om naar een ambtelijke organisatie toe te gaan omdat de respondent ertegen opziet alles te moeten uitleggen?

A: Vond u 't lastig om naar 'n, eh...zo'n organisatie toe te gaan omdat u dan alles moest uitleggen over uzelf? Uw persoonlijke situatie, inkomen, eh...
 B: Ja, dat is natuurlijk wel een beetje pijnlijk vaak...
 A: Vaak wel vervelend?
 B: Als je privé, eh...vind ik toch moeilijk een beetje...
 A: Ja...
 B: ...als 't privé is, zeg je 't toch wat moeilijk...
 A: Had u meestal wel problemen mee?
 B: Ja...ja.
 A: Had u bijna altijd?
 B: Eh...
 A: Meestal?
 B: Ja.

- 4 Meestal wel

Heeft de respondent veel in te brengen bij beslissingen die door ambtelijke organisaties genomen worden?

A: Denkt u dat u veel in te brengen had bij, eh...de beslissingen die d'r genomen werden door die ambtenaren?
 B: Dacht ik niet...
 A: Nee? Nooit? Of soms wel?
 B: Tja, het gesprek...de ene keer viel 't mee, de andere keer tegen. Maar over het algemeen niet.
 A: Over het algemeen niet.

- 2 Soms

Heeft de respondent de indruk dat het bij een ambtelijke organisatie verschil maakt of men een vrouw dan wel een man is?

A: Denkt u dat 't verschil maakt als u bij 'n ambtenaar komt of u zelf 'n man of 'n vrouw bent?

B: Nou, ik weet 't niet. Eh...ik zou zo denken dat 'n man wat sterker staat als 'n vrouw.

A: Denkt u dat 't meestal wel wat uitmaakt?

B: Ik dacht 't wel.

- 4 Meestal wel

Heeft de respondent de indruk dat het bij een ambtelijke organisatie verschil maakt of men oud dan wel jong is?

A: Denkt u dat 't verschil uitmaakt of u oud of jong bent?

B: (Zwijgt, denkt na)

A: Wat hebt u daar voor indruk van, wat voor vermoeden in die richting heeft u?

B: Ja...eh...als je wat op leeftijd bent...dat ze wat schappelijker voor je zijn...niet zo rechtlijnig, een beetje meer uitleggend.

A: Denkt u dat 't bijna altijd zo gaat?

B: (Zacht) Ja.

- 5 Bijna altijd

Heeft de respondent de indruk dat het bij een ambtelijke organisatie verschil maakt of men invalide of ziek is?

A: Denkt u dat 't verschil maakt of u ziek of invalide bent, of dat u gezond bent?

B: Ik was gelukkig altijd gezond dus ik kan over een ander niet oordelen.

A: Maar heeft u daar geen indruk van?

B: Ja, je hoort wel 'ns, zal ik maar zeggen, van mensen die dan ziek zijn, zeggen ze, bel eerst maar op, weet je. Maar dat is alleen maar van horen zeggen...Ja kijk, dat is...

A: Maar heeft u geen...vermoeden van, nou, als je slecht ter been bent, of...

B: Nee, daar kan ik écht, echt geen oordeel over geven.

- 2 Soms

Heeft de respondent de indruk dat het bij een ambtelijke organisatie verschil maakt of men flink op kan spelen?

A: Denkt u dat 't verschil maakt als u zich bij die ambtenaar, als u niet gelijk kunt, eh...flink gaat opspelen? Als u zich druk gaat staan maken? Met de vuist op tafel slaan?

B: Nou, 't maakt geen enkel verschil, in zoverre, je kunt...ik heb 't ook wel eens bot gespeeld, maareh...als je me dan vraagt: ben je d'r wat mee opgeschoten? dan zeg ik ook:nee...

A: (tikt antwoord in)

- 1 Bijna nooit

B: Ze houden d'r eigen aan de, eh...streng aan de...aan de, eh...regels. Zijn niet flexibel. Tenminste, die indruk die heb ik. Ze...

Heeft de respondent de indruk dat het bij een ambtelijke organisatie verschil maakt of ze iemand al kennen?

A: Denkt u dat 't verschil maakt of u de ambtenaar ook kent, ja of nee?

B: Dat maakt wel verschil ja.

A: Maakt 't bijna altijd verschil, of...?

B: Ja, want je brengt van je privé...je privé-leven had je, eh...

- 5 Bijna altijd

Heeft de respondent de indruk dat het bij een ambtelijke organisatie verschil maakt of men een hoge opleiding heeft?

A: Denkt u dat 't verschil maakt of u 'n hoge of 'n lage opleiding zou hebben?

B: Dacht ik wel.

A: Bijna altijd?

B: Tja, ik denk dat iemand die een hoge opleiding heeft, dat die meer inzicht heeft...

A: Hmmhhmm (instemmend).

B: Iemand die...

A: Maar denkt u dat 't van invloed is op de ambtenaar, als ie dat merkt...?

B: O, dat...

A: ...dat u een hoge opleiding heeft?

B: Ik had gewoon een middelmatige opleiding, dus...

A: Heeft u een vermoeden in die richting, dat als er iemand komt met een titel voor z'n naam dat die beter geholpen zou worden als...?

B: Dacht ik wel...een beetje meer op z'n qui-vive zou zijn, dacht ik. Dus die indruk die...

A: Denkt u dat dat meestal wel gebeurt, of bijna altijd gebeurt?

B: Dacht ik...dacht ik wel, dat dat wel 'n zekere invloed heeft.

- 4 Meestal wel

Heeft de respondent de indruk bij een ambtelijke organisatie dat het verschil maakt of men laat merken er veel vanaf te weten?

A: Denkt u dat 't verschil maakt als je laat merken dat je echt veel van bepaalde zaken afweet? Als u bijvoorbeeld komt voor de huursubsidie en dan laat merken dat u de regels goed bestudeerd heeft, dat dat verschil maakt voor die ambtenaar?

B: Dacht ik wel. Dan kom je meer beslagen ten ijs en...

- 4 Meestal wel

Is de wijze waarop men zaken afhandelt voor de respondent begrijpelijk?

A: De wijze waarop de zaken worden afgehandeld is dat voor u altijd even begrijpelijk?

B: Niet altijd.

A: Niet altijd.

B: Ambtelijke taal is moeilijk...

A: Maar zegt u: 't is bijna altijd wel begrijpelijk?

B: Ja...

A: Of soms?

B: Dan ga ik naar kennissen die 't wel begrijpen.

A: Maar zegt u van: 't is soms begrijpelijk, of 't is bijna altijd begrijpelijk,...

B: Nou...

A: ...vaak snap ik 't niet?

B: ...'t is fifty-fifty zeg maar, eh...middelmatig...

- 3 Ongeveer in de helft van de gevallen

Heeft de respondent de indruk dat er door ambtenaren serieus naar hem/haar geluisterd wordt?

A: Denkt u dat er door de ambtenaren serieus naar u geluisterd wordt?

B: Die indruk kreeg ik wel, ja.

A: Meestal wel?

B: Ja.

- 4 Meestal wel

Heeft de respondent de indruk dat ambtenaren begrijpen wat hij/zij allemaal vertelt en vraagt?

A: Denkt u dat de ambtenaren altijd begrijpen wat u te vertellen heeft?

B: NOU...dat ligt er wel aan dat...de ene keer veel meer over gepraat als de andere keer.

A: Uhuh.

B: Normaal gegeven dacht ik wel.

A: Bijna altijd wel?

B: Ja...(B tikt antwoord in)

- 5 Bijna altijd

B: ...'t is 'n werken in 'n...in diezelfde materie, dus dat, eh...

Heeft de respondent de indruk dat ambtenaren zich boven hem/haar geplaatst voelen?

A: Heeft u wel eens de indruk gehad dat de ambtenaar een beetje op u neerkeek?

B: Neerkeek? (Schudt nee)

A: Nee? Bijna nooit? Of soms wel 'ns?

B: Tja, iemand kan een autoritaire, eh...toetreding hebben. Nou, dan zeg je: dat is er een beetje die, eh...

A: Ja, dat is voor ons belangrijk. Als u die indruk heeft, dan...

B: Ja, ja.

- 2 Soms

Heeft de respondent de indruk dat de ambtenaren zich in zijn/haar situatie proberen in te leven?

A: Denkt u dat de ambtenaar over 't algemeen probeert om, eh...zich in uw situatie in te leven als u in 'n bepaald probleem zou komen?

B: Ik denk dat 't gek zou zijn als 't niet is, 't moet draaien...

A: Maar denkt u dat 't altijd gebeurt?

B: Nou, altijd gebeurt, dat zal ik niet...

A: Meestal wel zal gebeuren?

B: Meestal wel, ja.

- 4 Meestal wel

Moet de respondent er over het algemeen zelf maar achter komen waar hij/zij allemaal recht op heeft?

A: Heeft u 't idee of u er over 't algemeen zelf achteraan moet gaan...

B: Ja.

A: ...om te kijken of...wat voor rechten u heeft?

B: Jaja. Je moet wel, eh...je moet wel weten van dat...

A: Meestal?

B: Ja. Ja, want anders nemen ze je...kunnen ze je in 't ootje nemen, bij wijze van spreken.

A: Is dat bijna altijd?

B: Je moet wel beslagen ten ijs komen. Je moet wel eventjes weten wat je moet doen.

A: Zou u zeggen, je moet er...bijna altijd moet je er zelf achteraan gaan, of zegt u van, nou, moet er meestal achteraan gaan?

B: Nee, altijd dacht ik.

- 5 Bijna altijd

Heeft het zijn als de respondent invloed probeert uit te oefenen op een ambtenaar?

A: Denkt u dat 't zin heeft om, eh...invloed uit te oefenen op een ambtenaar? Als u iets van een ambtenaar gedaan wilt krijgen, dat u dan, eh...

B: Een beetje flikflooiën? Dan ben je op de verkeerde weg.

A: Niet?

B: Nee.

- 1 Bijna nooit

Is het voor de respondent voordelig om te weten hoe ver een ambtenaar of een ambtelijke organisatie van de regels wil afwijken?

A: Denkt u dat 't voordelig is om te weten of en in hoeverre een ambtenaar van z'n regeltjes af wil wijken voor u?

B: Geen idee.

A: Heeft u daar ook geen vermoeden van? Dat u zegt van, nou...

B: Ik dacht 't niet.

A: ...'t zou wel makkelijk zijn, eh...tenminste...

B: Dan heb je aan de regels genoeg, dan. Want ik weet dat, eh...dat met je eergevoel...Die indruk heb ik toch niet...

A: Zullen we zeggen: bijna nooit?

B: (Instemmend gebrom)

- 1 Bijna nooit

Probeert de respondent wel eens meer gedaan te krijgen van een ambtelijke organisatie dan deze

uit zichzelf doet?

A: Probeert u wel eens meer van 'n ambtenaar gedaan te krijgen dan dat die ambtenaar uit zichzelf zou doen? Heeft u de indruk dat als u naderhand daar naartoe gaat en u moet iets gedaan krijgen, dat die ambtenaar alleen maar tot zover gaat en niet verder, terwijl er naar uw vermoeden meer uit te halen is?

B: Dat dacht ik, eh...ja, als je dat tenminste áánbrengt...dat, dat iets meer...dat wel, dacht ik, ja...

A: Soms?

B: Nou, ik dacht 't wel.

A: In de helft van de gevallen?

B: In de helft van de gevallen wel, ja.

A: Ja?

B: Ja.

- 3 Ongeveer in de helft van de gevallen

Vindt de respondent dat men minder krijgt dan waar men recht op heeft als men de regelingen niet goed kent?

A: Denkt u dat er...dat u minder gedaan krijgt dan waar u recht op heeft als u de regels van 't betreffende onderwerp niet goed kent?

B: Ja. Dacht ik wel. Als je van onderdelen niet weet de reikwijdte, dan, eh...hoever dat ze gaan kunnen, dat...dan sta je er als leek tegenover.

A: Denkt u dat 't bijna altijd zo is?

B: Ja.

- 5 Bijna altijd

Als de respondent het over een beslissing niet eens is, zoekt hij/zij het dan hogerop in de organisatie?

A: Als u 't met 'n bepaalde beslissing niet eens bent van 'n ambtenaar, gaat u dan hogerop in 'n organisatie?

B: Dan ga ik...inlichten bij de vakorganisatie, bij een deskundige. Iedere vakorganisatie heeft deskundige mensen, die je daarop een tip kunnen geven.

A: Dus u...

B: En dan teruggaan.

A: U gaat er wel tegenin, u zoekt 't hogerop?

B: Ja.

A: Ja? Altijd? Meestal?

B: Nou, 't is vaak dan al gebeurd. Maar wel dat je, eh...inlichtingen vraagt, een beetje uitleg.

A: Dus als 't voorkomt, u gaat er altijd wel eventjes achteraan?

B: Ja.

- 5 Bijna altijd

Probeert de respondent altijd zoveel mogelijk van zijn/haar situatie te vertellen, ook als er niet direct om gevraagd wordt?

A: Probeert u altijd zoveel mogelijk van uw eigen situatie uit te leggen, ook als er niet om gevraagd wordt? Of houdt u liever uw eigen zaakjes voor u? En als er dan gevraagd wordt...

B: Nou, ik hou mij een beetje op de vlakte.

A: Dus u vraagt...?

B: Niet meer uit...dan...laten merken...

A: Niet meer dan dat gevraagd wordt?

B: Ja.

A: Nooit?

B: Nee, praktisch niet.

- 1 Bijna nooit

A: Nou, dat was 't einde van de ondervraging. Ik zal eens kijken wat voor resultaat u heeft geboekt. Het gaat wat sneller dan de vorige keer.....

Negenenvijftig punten. U valt volgens mij weer in dezelfde categorie als de vorige keer. Want vorige keer had u matig, geloof ik?

B: Ja.

A: Dat heeft u dus nu weer. Ik mag u hartelijk danken voor dit interview.

B: Ik zit dus bij...boven...de middenmoot, zeg maar?

A: U zit in de middenmoot. Ja.

B: (Opgewekt. Opgelucht?) Hartelijk dank.

BIJLAGEN BEHORENDE BIJ HOOFDSTUK VIER

Bijlage 4: De IGG vragenlijst.

Inleiding op de vragenlijst

De in dit boekje opgenomen vragenlijst, de IOG, is een instrument om inzicht te verkrijgen in de mate van informatisering/automatisering bij de Gemeentelijke Sociale Diensten (GSD's). Het gaat hierbij om de stand van zaken op het moment dat de lijst wordt ingevuld. Er wordt dus niet gevraagd naar, eventueel op stapel staande, automatiseringsplannen.

De vragen omvatten vier aspecten van automatisering/informatisering:

- hardware (vragen 1 t/m 3)
- organisationele en personele aspecten (vragen 4 en 5)
- software (vragen 6 en 7)
- integratie (vraag 8)

Daarnaast worden enkele algemene vragen over de GSD gesteld (9).

Bij de meeste vragen zijn de antwoordcategorieën voorgegeven. Het is de bedoeling dat hierbij telkens maar één antwoord wordt omcirkeld. De overige vragen zijn open vragen, waarbij gevraagd wordt naar getallen of een korte omschrijving.

Beantwoordt u de vragen in chronologische volgorde. Slaat u geen vragen over, behalve wanneer dit staat aangegeven bij een bepaald antwoord ("ga door naar..."). Op deze wijze komen alle relevante vragen aan de orde.

Hieronder staan vragen die betrekking hebben op de automatiserings-apparatuur, ofwel de hardware, die door de GSD wordt gebruikt.

1a) Wordt er bij de uitvoering van de werkzaamheden van de GSD gebruik gemaakt van een (of meer) mainframe(s)?

☐ 1 Nee, ga door naar 2a

☐ 2 Ja

1b) Zo ja, hoeveel : _____

1c) Wat is het merk: _____

1d) Wat is het type: _____

1e) Waar is (zijn) de mainframe(s) die u gebruikt ondergebracht ?

☐ 1 extern, dat wil zeggen bij een computercentrum of regionaal rekencentrum

☐ 2 intern bij een gemeentelijke dienst maar niet bij de GSD zelf

☐ 3 intern bij de GSD zelf

1f.1) Wat is het aantal terminals binnen de GSD dat op de mainframe(s) is aangesloten ?

--	--	--

1f.2) Wat is het geschatte aantal personen binnen de GSD die in meer of mindere mate van de mainframe(s) gebruik maakt, via bovengenoemde terminals ?

--	--	--

1f.3) Kunt u een schatting geven van het gemiddeld aantal uren per dag dat deze personen van een terminal die op de mainframe is aangesloten gebruik maken ?

--	--	--

3a) Wordt er bij de uitvoering van de werkzaamheden van de GSD gebruik gemaakt van personal computers (pc's) ?

- ☐ 1 Nee, ga door naar 4a
☐ 2 Ja

3b) Wat is het merk: _____

3c.1) Hoeveel pc's zijn er binnen de GSD in gebruik ?

--	--	--

3c.2) Wat is het geschatte aantal personen binnen de GSD, die in meer of mindere mate van pc's gebruik maakt ?

--	--	--

3c.3) Kunt u een schatting geven van het gemiddeld aantal uren per dag dat deze personen van een pc gebruik maken ?

--	--	--

3d.1) Hoeveel pc's zijn stand-alone, dat wil zeggen: zijn en kunnen niet verbonden met andere pc's of een centrale computer (mainframe of minicomputer) ?

--	--	--

3d.2) Hoeveel pc's kunnen ook als terminal gebruikt worden (aansluiting op een centrale computer) ?

--	--	--

2a) Wordt er bij de uitvoering van de werkzaamheden van de GSD gebruik gemaakt van een (of meer) minicomputer(s) ?

- ☐ 1 Nee, ga door naar 3a
☐ 2 Ja

2b) Zo ja, hoeveel : _____

2c) Wat is het merk: _____

2d) Wat is het type: _____

2e) Waar is (zijn) de minicomputer(s) die u gebruikt ondergebracht ?

- ☐ 1 extern, dat wil zeggen bij een computercentrum of regionaal rekencentrum

- ☐ 2 intern bij een gemeentelijke dienst maar niet bij de GSD zelf

- ☐ 3 intern bij de GSD zelf

2f.1) Wat is het aantal terminals binnen de GSD dat op de minicomputer(s) is aangesloten ?

--	--	--

2f.2) Wat is het geschatte aantal personen binnen de GSD, die in meer of mindere mate van de minicomputer(s) gebruik maakt, via bovengenoemde terminals ?

--	--	--

2f.3) Kunt u een schatting geven van het gemiddeld aantal uren per dag dat deze personen van een terminal die op een minicomputer is aangesloten gebruik maken ?

--	--	--

3e.1) Is er sprake van een netwerk (koppelingen tussen pc's en met een centrale computer) ?

1 Nee, ga door naar 4a

2 Ja

3e.2) Hoeveel netwerken zijn er ?

3e.3) Hoeveel pc's functioneren in een netwerk ?

De volgende vragen betreffen organisationele en personele aspecten van de informatisering/automatisering in uw gemeente en de GSD.

4a) Is er een aparte afdeling automatisering/informatisering binnen de GSD ?

1 Nee

2 Ja, ga door naar 5

4b) Is er een aparte afdeling of dienst automatisering/informatisering binnen het gemeentelijk apparaat ?

1 Nee

2 Ja, ga door naar 5

4c) Welke afdeling zorgt voor planning, uitvoering en controle van de automatisering/informatisering binnen de GSD ?

5. We willen met de volgende vraag zicht krijgen op het aantal mensen dat binnen de GSD een hoofdtaak heeft op het gebied van automatisering/informatisering. Hierbij worden twee onderdelen onderscheiden, namelijk: ontwikkeling van software en ondersteuning van computergebruik. Binnen elk van deze onderdelen is een aantal deeltaakten omschreven. Kunt u per onderdeel, en zo mogelijk per deeltaak, aangeven hoeveel personen zich er mee bezig houden ?

5a) Aantal personen betrokken bij ontwikkeling van software:

5a.1) projectleiding (deeltaak)

5a.2) informatie-analyse (deeltaak)

5a.3) systeemontwerp (deeltaak)

5a.4) programmering (deelzaak)

5a.5) Totaal aantal personen betrokken bij de ontwikkeling van software

5b) Aantal personen betrokken bij ondersteuning van computergebruik:

5b.1) leiding (deelzaak)

5b.2) gegevensbeheer (deelzaak)

5b.3) systeembeheer (deelzaak)

5b.4) advisering met betrekking tot programmeergebruik (deelzaak)

5b.5) Totaal aantal mensen betrokken bij de ondersteuning van het computergebruik

De volgende vragen gaan over de software die de OSD gebruikt.

6) Allereerst de vraag om welke software het gaat. Het gaat hier om - in zoverre dit van toepassing is - de naam, de bron en de hoofdfunctie van de drie door de OSD meest gebruikte softwarepakketten of -modules.

6a.1) Naam pakket : _____

6a.2) Dit pakket is:

☐ 1 standaardsoftware van een commerciële instelling

☐ 2 standaardsoftware van een bestuurlijk samenwerkingsverband

☐ 3 software speciaal gemaakt voor deze organisatie (100% maatwerk)

6a.3) Hoofdfunctie:

☐ 1 tekstverwerking

☐ 2 het raadplegen van gegevens

☐ 3 het invoeren/registreren van gegevens

☐ 4 het bewerken van gegevens

☐ 5 anders, namelijk: _____

6b.1) Naam pakket : _____

6b.2) Dit pakket is:

☐ 1 standaardsoftware van een commerciële instelling

☐ 2 standaardsoftware van een bestuurlijk samenwerkingsverband

☐ 3 software speciaal gemaakt voor deze organisatie (100% maatwerk)

6b.3) Hoofdfunctie:

- ☐ 1 tekstverwerking
- ☐ 2 het raadplegen van gegevens
- ☐ 3 het invoeren/registreren van gegevens
- ☐ 4 het bewerken van gegevens
- ☐ 5 anders, namelijk: _____

6c.1) Naam pakket : _____

6c.2) Dit pakket is:

- ☐ 1 standaardsoftware van een commerciële instelling
- ☐ 2 standaardsoftware van een bestuurlijk samenwerkingsverband
- ☐ 3 software speciaal gemaakt voor deze organisatie (100% maatwerk)

6c.3) Hoofdfunctie:

- ☐ 1 tekstverwerking
- ☐ 2 het raadplegen van gegevens
- ☐ 3 het invoeren/registreren van gegevens
- ☐ 4 het bewerken van gegevens
- ☐ 5 anders, namelijk: _____

- 7) Het primaire werkproces van de GSD kan worden verdeeld in een viertal deelprocessen:
- Informatie verzamelen van en geven aan de cliënt (receptie, intake);
 - Informatie verzamelen over de cliënt/onderzoek en controle van de gegevens (rapportage, dossierafhandeling, concept- of adviesbeslissing);
 - Toetsing aan de wettelijke regelingen/definitieve beslissing (ja of nee uitkering, hoogte, per wanneer, voor hoe lang, etc.);
 - Administratieve afhandeling/uitvoering (berichtgeving aan de cliënt/beschikkingenverwerking, uitbetaling).

We willen voor deze vier deelprocessen op vrij gedetailleerde wijze achterhalen in hoeverre gebruik wordt gemaakt van elektronische informatieverwerking. Daartoe is op de navolgende bladzijden voor elk van deze deelprocessen telkens eenzelfde rijtje van mogelijkheden (checklist) weergegeven.

Wilt u voor elk van de deelprocessen deze checklist nalopen en het desbetreffende cijfer omcirkelen (1=nee, 2=ja)? Het is hierbij van belang dat u niet te lang bij elke mogelijkheid blijft stilstaan. Wel is van belang dat u geen van de mogelijkheden overslaat.

7a) Wordt bij de receptie en intake gebruik gemaakt van de volgende elektronische informatie verwerkingsmogelijkheden ?

	Nee	Ja
7a.1) tekstverwerking	1	2
7a.2) fax-apparaat	1	2
7a.3) elektronische mededelingen borden	1	2
7a.4) elektronische post	1	2
7a.5) het raadplegen van eigen, interne off-line gegevensbestanden (magneetbanden, floppydisks, CD-ROM, e.d)	1	2
7a.6) het raadplegen van externe off-line gegevensbestanden (magneetbanden, floppydisks, CD-ROM, e.d)	1	2
7a.7) het raadplegen van eigen, interne on-line (geïntegreerde) gegevensbestanden	1	2
7a.8) het raadplegen van externe on-line (geïntegreerde) gegevensbestanden	1	2
7a.9) gemeenschappelijk gebruik (files sharing) van gestructureerde gegevensbestanden (databases)	1	2
7a.10) gemeenschappelijk gebruik (files sharing) van ongestructureerde bestanden (documenten)	1	2
7a.11) elektronisch archiveren (geautomatiseerde dossieropslag)	1	2
7a.12) elektronisch terugzoeken in archieven	1	2
7a.13) invoeren en registreren van gegevens	1	2
7a.14) bewerken van gegevens	1	2
7a.15) computergestuurde adviesystemen	1	2
7a.16) computergestuurde beslissingsondersteunende modellen	1	2
7a.17) het automatisch verkrijgen van management informatie ?	1	2
7a.18) het automatisch verkrijgen van bestuurlijke informatie ?	1	2

11

12

7b) Wordt bij de onderzoek en controle van de gegevens gebruik gemaakt van de volgende informatie verwerkingsmogelijkheden ?

	Nee	Ja
7b.1) tekstverwerking	1	2
7b.2) fax-apparaat	1	2
7b.3) elektronische mededelingen borden	1	2
7b.4) elektronische post	1	2
7b.5) het raadplegen van eigen, interne off-line gegevensbestanden (magneetbanden, floppydisks, CD-ROM, e.d)	1	2
7b.6) het raadplegen van externe off-line gegevensbestanden (magneetbanden, floppydisks, CD-ROM, e.d)	1	2
7b.7) het raadplegen van eigen, interne on-line (geïntegreerde) gegevensbestanden	1	2
7b.8) het raadplegen van externe on-line (geïntegreerde) gegevensbestanden	1	2
7b.9) gemeenschappelijk gebruik (files sharing) van gestructureerde gegevensbestanden (databases)	1	2
7b.10) gemeenschappelijk gebruik (files sharing) van ongestructureerde bestanden (documenten)	1	2
7b.11) elektronisch archiveren (geautomatiseerde dossieropslag)	1	2
7b.12) elektronisch terugzoeken in archieven	1	2
7b.13) invoeren en registreren van gegevens	1	2
7b.14) bewerken van gegevens	1	2
7b.15) computergestuurde adviesystemen	1	2
7b.16) computergestuurde beslissingsondersteunende modellen	1	2
7b.17) het automatisch verkrijgen van management informatie ?	1	2
7b.18) het automatisch verkrijgen van bestuurlijke informatie ?	1	2

7c) Wordt bij de definitieve beslissing gebruik gemaakt van de volgende informatie verwerkingsmogelijkheden ?

	Nee	Ja
7c.1) tekstverwerking	1	2
7c.2) fax-apparaat	1	2
7c.3) elektronische mededelingen borden	1	2
7c.4) elektronische post	1	2
7c.5) het raadplegen van eigen, interne off-line gegevensbestanden (magneetbanden, floppydisks, CD-ROM, e.d)	1	2
7c.6) het raadplegen van externe off-line gegevensbestanden (magneetbanden, floppydisks, CD-ROM, e.d)	1	2
7c.7) het raadplegen van eigen, interne on-line (geïntegreerde) gegevensbestanden	1	2
7c.8) het raadplegen van externe on-line (geïntegreerde) gegevensbestanden	1	2
7c.9) gemeenschappelijk gebruik (files sharing) van gestructureerde gegevensbestanden (databases)	1	2
7c.10) gemeenschappelijk gebruik (files sharing) van ongestructureerde bestanden (documenten)	1	2
7c.11) elektronisch archiveren (geautomatiseerde dossieropslag)	1	2
7c.12) elektronisch terugzoeken in archieven	1	2
7c.13) invoeren en registreren van gegevens	1	2
7c.14) bewerken van gegevens	1	2
7c.15) computergestuurde adviesystemen	1	2
7c.16) computergestuurde beslissingsondersteunende modellen	1	2
7c.17) het automatisch verkrijgen van management informatie ?	1	2
7c.18) het automatisch verkrijgen van bestuurlijke informatie ?	1	2

7d) Wordt bij de administratieve afhandeling gebruik gemaakt van de volgende informatie verwerkingsmogelijkheden ?

	Nee	Ja
7d.1) tekstverwerking	1	2
7d.2) fax-apparaat	1	2
7d.3) elektronische mededelingen borden	1	2
7d.4) elektronische post	1	2
7d.5) het raadplegen van eigen, interne off-line gegevensbestanden (magneetbanden, floppydisks, CD-ROM, e.d)	1	2
7d.6) het raadplegen van externe off-line gegevensbestanden (magneetbanden, floppydisks, CD-ROM, e.d)	1	2
7d.7) het raadplegen van eigen, interne on-line (geïntegreerde) gegevensbestanden	1	2
7d.8) het raadplegen van externe on-line (geïntegreerde) gegevensbestanden	1	2
7d.9) gemeenschappelijk gebruik (files sharing) van gestructureerde gegevensbestanden (databases)	1	2
7d.10) gemeenschappelijk gebruik (files sharing) van ongestructureerde bestanden (documenten)	1	2
7d.11) elektronisch archiveren (geautomatiseerde dossieropslag)	1	2
7d.12) elektronisch terugzoeken in archieven	1	2
7d.13) invoeren en registreren van gegevens	1	2
7d.14) bewerken van gegevens	1	2
7d.15) computergestuurde adviesystemen	1	2
7d.16) computergestuurde beslissingsondersteunende modellen	1	2
7d.17) het automatisch verkrijgen van management informatie ?	1	2
7d.18) het automatisch verkrijgen van bestuurlijke informatie ?	1	2

De volgende vragen hebben als doel te achterhalen in hoeverre de verschillende deelactiviteiten van het (primaire) werkproces computertechnisch geïntegreerd zijn. Met koppelingen worden hier uitsluitend on-line verbandingen bedoeld.

Interne koppelingen (8a) hebben betrekking op koppelingen tussen de verschillende deelprocessen binnen de GSD zoals die bij vraag 7 zijn onderscheiden.

Externe koppelingen (8b) hebben betrekking op koppelingen met instanties buiten de GSD.

8a) Zijn er interne koppelingen tussen:

8a.1) De afdeling(en) die informatie verzamelen van en geven aan de cliënt (receptie, intake) en de afdeling(en) die informatie verzamelen over de cliënt/onderzoek en controle van de gegevens (rapportage, dossier-aanmelding, concept- of adviesbeslissing) ?

☐ 1 Nee

☐ 2 Ja, er is integratie op technisch niveau

☐ 3 Ja, er is integratie op technisch niveau én op vorm niveau (ook de weergave van eenzelfde soort gegevens is steeds gelijk)

8a.2) De afdeling(en) die informatie verzamelen van en geven aan de cliënt (receptie, intake) en de afdeling(en) voor toetsing aan de wettelijke regelingen/definitieve beslissing (Ja of nee uitkering, hoogte, per wanneer, voor hoe lang, etc.) ?

☐ 1 Nee

☐ 2 Ja, er is integratie op technisch niveau

☐ 3 Ja, er is integratie op technisch niveau én op vorm niveau (ook de weergave van eenzelfde soort gegevens is steeds gelijk)

8a.3) De afdeling(en) die informatie verzamelen van en geven aan de cliënt (receptie, intake) en de afdeling(en) voor de administratieve afhandeling/uitvoering (berichtgeving aan de cliënt/beschikkingen-verwerking, uitbetaling) ?

☐ 1 Nee

☐ 2 Ja, er is integratie op technisch niveau

☐ 3 Ja, er is integratie op technisch niveau én op vorm niveau (ook de weergave van eenzelfde soort gegevens is steeds gelijk)

8a.4) De afdeling(en) die informatie verzamelen over de cliënt/onderzoek en controle van de gegevens (rapportage, dossier-aanmelding concept- of adviesbeslissing) en de afdeling(en) voor toetsing aan de wettelijke regelingen/definitieve beslissing (Ja of nee uitkering, hoogte, per wanneer, voor hoe lang, etc.) ?

☐ 1 Nee

☐ 2 Ja, er is integratie op technisch niveau

☐ 3 Ja, er is integratie op technisch niveau én op vorm niveau (ook de weergave van eenzelfde soort gegevens is steeds gelijk)

8a.5) De afdeling(en) die informatie verzamelen over de cliënt/onderzoek en controle van de gegevens (rapportage, dossier-aanmelding, concept- of adviesbeslissing) en de afdeling(en) voor de administratieve afhandeling/uitvoering (berichtgeving aan de cliënt/beschikkingen-verwerking, uitbetaling) ?

☐ 1 Nee

☐ 2 Ja, er is integratie op technisch niveau

☐ 3 Ja, er is integratie op technisch niveau én op vorm niveau (ook de weergave van eenzelfde soort gegevens is steeds gelijk)

8a.6) De afdeling(en) voor toetsing aan de wettelijke regelingen/definitieve beslissing (Ja of nee uitkering, hoogte, per wanneer, voor hoe lang, etc.) en de afdeling(en) voor de administratieve afhandeling/uitvoering (berichtgeving aan de cliënt/beschikkingen-verwerking, uitbetaling) ?

☐ 1 Nee

☐ 2 Ja, er is integratie op technisch niveau

☐ 3 Ja, er is integratie op technisch niveau én op vorm niveau (ook de weergave van eenzelfde soort gegevens is steeds gelijk)

8b) Zijn er externe (on-line) koppelingen met:

8b.1) de gemeente (bijv. "Bevolking") ?

☐ 1 Nee

☐ 2 Ja, er is integratie op technisch niveau

☐ 3 Ja, er is integratie op technisch niveau én op vorm niveau
(ook de weergave van eenzelfde soort gegevens is steeds gelijk)

8b.2) werkgevers ?

☐ 1 Nee

☐ 2 Ja, er is integratie op technisch niveau

☐ 3 Ja, er is integratie op technisch niveau én op vorm niveau
(ook de weergave van eenzelfde soort gegevens is steeds gelijk)

8b.3) ziekenfondsen ?

☐ 1 Nee

☐ 2 Ja, er is integratie op technisch niveau

☐ 3 Ja, er is integratie op technisch niveau én op vorm niveau
(ook de weergave van eenzelfde soort gegevens is steeds gelijk)

8b.4) bedrijfsverenigingen (bijv. GAK) ?

☐ 1 Nee

☐ 2 Ja, er is integratie op technisch niveau

☐ 3 Ja, er is integratie op technisch niveau én op vorm niveau
(ook de weergave van eenzelfde soort gegevens is steeds gelijk)

8b.5) belastingkantoren ?

☐ 1 Nee

☐ 2 Ja, er is integratie op technisch niveau

☐ 3 Ja, er is integratie op technisch niveau én op vorm niveau
(ook de weergave van eenzelfde soort gegevens is steeds gelijk)

8b.6) pensioenfondsen ?

☐ 1 Nee

☐ 2 Ja, er is integratie op technisch niveau

☐ 3 Ja, er is integratie op technisch niveau én op vorm niveau
(ook de weergave van eenzelfde soort gegevens is steeds gelijk)

8b.7) huursubsidie ?

☐ 1 Nee

☐ 2 Ja, er is integratie op technisch niveau

☐ 3 Ja, er is integratie op technisch niveau én op vorm niveau
(ook de weergave van eenzelfde soort gegevens is steeds gelijk)

8b.8) studiefinanciering ?

☐ 1 Nee

☐ 2 Ja, er is integratie op technisch niveau

☐ 3 Ja, er is integratie op technisch niveau én op vorm niveau
(ook de weergave van eenzelfde soort gegevens is steeds gelijk)

Ruimte voor eventuele opmerkingen:

Algemene gegevens met betrekking tot de GSD

9a) Is de GSD een zelfstandige dienst binnen het gemeentelijk apparaat ?

1 Nee

2 Ja

9b) Hoeveel afdelingen telt de GSD ?

9c) Wat is de totale omvang van de personeelsformatie bij de GSD (afgerond op gehele getallen) ? N.B. Hier wordt bedoeld de personeelsformatie direct betrokken op de taken van de GSD (dus niet schoonmakers, portiers, e.d.).

9d) Wat is het gemiddeld aantal aanvragen (cases) dat verwerkt wordt per maand ?

Dit is het einde van de vragenlijst.
Hartelijk dank voor uw medewerking.

9e) Gemeente : _____

9f) CBS gemeentenummer : _____

9g) Vragenlijst ingevuld door (functie): _____

9h) Datum : _____19_____

BIJLAGEN BEHORENDE BIJ HOOFDSTUK VIJF

Bijlage 5: De uitsprakenlijst voor BMW-ers.

ALGEMENE INFORMATIE

Gemeente waarin uw dienst is gevestigd : _____

Leeftijd : _____ jaar

Geslacht : _____

Hoe lang bent u werkzaam als BMW-er ? : _____ jaar, _____ maanden

Kunt u de belangrijkste typen taken en werkzaamheden beschrijven die u de laatste maanden regelmatig hebt uitgevoerd (bijvoorbeeld: gesprekken met cliënten, rapportage, opstellen advies, o.i.d.). Geef het aantal uren per week aan die u eraan besteedt en leg in het kort uit wat elke taak is.

Taak 1: _____ uren/week

Korte omschrijving

Taak 1: _____ uren/week

Korte omschrijving

Taak 1: _____ uren/week

Korte omschrijving

Wat is het gemiddeld aantal contacten per week met cliënten ?

a. direct Aantal : _____ per week

Gemiddelde duur: _____ uur _____ minuten

b. indirect (bv. telefonisch)

Aantal : _____ per week

Gemiddelde duur: _____ uur _____ minuten

ZELFBEOROEDINGSSCHAAL TAAKSTRUCTUUR CONTACTAMBITENAREN

Uitsprakenlijst voor BMW-ers

Op de navolgende pagina's vindt u een aantal uitspraken die betrekking hebben op uw taken als BMW-er. Bij elk van de uitspraken is het de bedoeling dat u aangeeft in hoeverre die uitspraak van toepassing is op uw werk.

De lijst bestaat uit drie onderdelen:

- Uitspraken over de taakuitvoering binnen uw afdeling
- Uitspraken over contacten met cliënten
- Algemene uitspraken over andere mensen

Lees de vragen zorgvuldig door, maar denk niet té lang na voor u antwoord geeft. (Wat het eerst in u opkomt is vaak het beste antwoord.) Omcirkel bij elke uitspraak telkens maar één cijfer. Sla geen uitspraken over.

Als u de lijst hebt ingevuld kunt u hem opsturen in de enveloppe die hierbij is gevoegd. U hoeft daar geen postzegel op te plakken. De gegevens worden anoniem behandeld. Dat wil zeggen dat u geen naam of adres op de lijst of op de enveloppe hoeft te vermelden.

Voordat u begint met het invullen van de eigenlijke uitsprakenlijst worden er enkele wat meer algemene vragen gesteld.

Maakt u gebruik van een terminal of pc*:

O tijdens het contact met de cliënt en wel voor**:

	helemaal niet				heel veel
a. tekstverwerking	1	2	3	4	5
b. het raadplegen van gegevens	1	2	3	4	5
c. het invoeren/registreren van gegevens	1	2	3	4	5
d. het bewerken van gegevens	1	2	3	4	5

O niet tijdens het contact met de cliënt maar wel daarbuiten en wel voor**:

	helemaal niet				heel veel
a. tekstverwerking	1	2	3	4	5
b. het raadplegen van gegevens	1	2	3	4	5
c. het invoeren/registreren van gegevens	1	2	3	4	5
d. het bewerken van gegevens	1	2	3	4	5

O in het geheel niet

ZELFBEWOORDELINGSSCHAAL, TAAKSTRUCTUUR CONTACTAMBITENMAAR.

INSTRUCTIE

Bij elk van de uitspraken is het de bedoeling dat u aangeeft in hoeverre die uitspraak van toepassing is op uw werk.
Achter elke uitspraak staan de cijfers 1 t/m 5. Door één van de cijfers te omcirkelen kunt u aangeven in hoeverre de betreffende uitspraak op uw situatie van toepassing is.

Als u het met de uitspraak helemaal niet eens bent is dan omcirkelt u de 1, als u het met de uitspraak volledig eens bent is omcirkelt u de 5.

Als u het met de uitspraak tamelijk oneens bent omcirkelt u dan de 2, als u het met de uitspraak tamelijk eens bent acht omcirkelt u de 4.

Als u het niet eens en niet oneens bent met de uitspraak ("geen mening") dan omcirkelt u de 3.

A. Uitspraken over de taakuitvoering binnen uw afdeling

	ONEENS					EENS				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
1. Ik volg in zeer grote mate standaardprocedures om mijn belangrijkste taken uit te voeren.										
2. Er bestaan een zeer groot aantal geschreven regels en procedures om mijn belangrijkste taken uit te voeren.										
3. Regels en procedures geven zeer precies aan hoe mijn belangrijkste taken uitgevoerd moeten worden.										
4. Vaak worden regels en procedures overtreden of genegeerd door leden van mijn afdeling.										
5. In termen van hoeveelheid, kwaliteit en tijdsbesteding weet ik zeer duidelijk welk niveau van uit te voeren werk van mij verwacht wordt.										
6. Mijn werkschrijving specificeert zeer duidelijk en precies de criteria waaraan mijn werk dient te voldoen.										
7. Voor de verschillende situaties die zich voor kunnen doen bij de uitvoering van mijn taak, zijn er in de meeste gevallen geschreven of ongeschreven procedures om met die situaties om te gaan.										
8. Over het algemeen worden er zeer specifieke doelen vastgesteld ten aanzien van het uit te voeren werk van mijn afdeling.										
10. Aan regels en procedures wordt nogal strict de hand gehouden in mijn afdeling.										
11. Ik kan in hoge mate zelf bepalen welke taken ik van dag tot dag uitvoer.										
12. Ik kan in hoge mate zelf de hoeveelheid werk die ik moet uitvoeren vaststellen.										

* Kruis één van de drie mogelijkheden aan.

** Geef voor elk van de vier toepassing aan in hoeverre u daarvan gebruik maakt: 1 = helemaal niet, 2 = tamelijk weinig, 3 = regelmatig, 4 = tamelijk veel, 5 = heel veel.

	ONEENS	EENS		ONEENS	EENS
13. Ik kan in hoge mate zelf regels en procedures vaststellen ten aanzien van hoe mijn werk uitgevoerd dient te worden.	1	2	3	4	5
14. Ik kan in hoge mate zelf bepalen hoe uitzonderingen aangepakt moeten worden.	1	2	3	4	5
15. Ik kan me niet erg druk maken over het feit of het werk goed uitgevoerd wordt.	1	2	3	4	5
16. De laatste twee maanden was de werkdruk zeer hoog.	1	2	3	4	5
17. Ik weet over het algemeen lang van tevoren hoeveel werk er van mij verwacht wordt.	1	2	3	4	5
18. Ik heb over het algemeen zeer veel controle over mijn eigen werktijds.	1	2	3	4	5
19. Het is zeer moeilijk om de hoeveelheid werk uit te voeren die van mij verwacht wordt.	1	2	3	4	5
20. Mijn afdelingschef houdt mij in hoge mate persoonlijk verantwoordelijk voor de beslissingen die ik in mijn werk maak.	1	2	3	4	5
21. Het is over het algemeen niet duidelijk wat voor criteria gebruikt worden om mijn werk te evalueren.	1	2	3	4	5
22. Ik geloof dat de criteria waarop mijn werk geëvalueerd wordt zeer eerlijk zijn.	1	2	3	4	5
23. Mijn afdelingschef houdt mij in hoge mate persoonlijk verantwoordelijk voor het bereiken van de criteria waaraan mijn werk moet voldoen.	1	2	3	4	5
24. Ik vind dat ik persoonlijk in moet staan voor de positieve of negatieve gevolgen naar aanleiding van de resultaten van mijn werk.	1	2	3	4	5
25. Bijna al mijn taken zijn van dag tot dag hetzelfde.	1	2	3	4	5
26. Het is voor mij erg makkelijk te weten te komen of ik mijn werk goed doe.	1	2	3	4	5
27. Het grootste deel van de tijd ben ik zeker van wat de uitkomsten of resultaten van mijn werk zullen zijn.	1	2	3	4	5
28. Een paar maal per dag treden moeilijke problemen op in mijn werk waarvoor geen directe of duidelijke oplossingen voorhanden zijn.	1	2	3	4	5
29. Situaties, problemen en onderwerpen die ik van dag tot dag tegenkom zijn vaak verschillend.	1	2	3	4	5
30. Ik besteed meerdere uren per dag aan het oplossen van werkproblemen waarvoor geen directe of duidelijke oplossingen voorhanden zijn.	1	2	3	4	5

	ONEENS	EENS		ONEENS	EENS
31. Vaak treden gedurende een week uitzonderingen op in mijn werk die geheel andere methoden of procedures vereisen om mijn werk te doen.	1	2	3	4	5
32. Zeer vaak volg ik dezelfde werkmethode om de belangrijkste taken van dag tot dag uit te voeren.	1	2	3	4	5
33. Hoeveel zeggenschap of invloed heeft elk van de hiërarcher genoemde bij beslissingen over het welke taken in uw afdeling uitgevoerd dienen te worden?					
	GEEN WEINIG	ENIGE	NOGAL ZEER VEEL		
a. Leden van het middenkader of in stafposities buiten uw directe afdeling	1	2	3	4	5
b. Uw afdelingschef (supervisor)	1	2	3	4	5
c. Individuele leden van uw afdeling	1	2	3	4	5
d. De afdelingschef en de leden als groep in werkbijeenkomsten	1	2	3	4	5
34. Hoeveel zeggenschap of invloed heeft elk van de hiërarcher genoemde bij het vaststellen van criteria waaraan uw werk in uw afdeling moet voldoen ?					
	GEEN WEINIG	ENIGE	NOGAL ZEER VEEL		
a. Leden van het middenkader of in stafposities buiten uw directe afdeling	1	2	3	4	5
b. Uw afdelingschef (supervisor)	1	2	3	4	5
c. Individuele leden van uw afdeling	1	2	3	4	5
d. De afdelingschef en de leden als groep in werkbijeenkomsten	1	2	3	4	5
35. Hoeveel zeggenschap of invloed heeft elk van de hiërarcher genoemde in het bepalen van regels en procedures voor uw afdeling?					
	GEEN WEINIG	ENIGE	NOGAL ZEER VEEL		
a. Leden van het middenkader of in stafposities buiten uw directe afdeling	1	2	3	4	5
b. Uw afdelingschef (supervisor)	1	2	3	4	5
c. Individuele leden van uw afdeling	1	2	3	4	5
d. De afdelingschef en de leden als groep in werkbijeenkomsten	1	2	3	4	5

B. Uitspraken over contacten met cliënten

	ONEENS	EENS	ONEENS	EENS
1. De cliënt is het over het algemeen met mij eens over het hoofddeel van het werk in mijn afdeling.	1	2	3	4
2. De cliënt is het over het algemeen met mij eens over de specifieke manier waarop het werk gedaan wordt en de diensten geleverd worden.	1	2	3	4
3. Cliënten hebben mijn afdeling in grote mate gehinderd bij het uitoefenen van mijn functies gedurende de afgelopen zes maanden.	1	2	3	4
4. Gedurende de afgelopen maanden waren er zeer vaak meningsverschillen tussen mijn afdeling en de cliënten.	1	2	3	4
5. De houding van de BMW'er in de relatie met de cliënt is in mijn afdeling expliciet besproken.	1	2	3	4
6. De houding van de BMW'er in de relatie met de cliënt is in mijn afdeling gedetailleerd schriftelijk vastgelegd.	1	2	3	4
7. Om contacten en activiteiten met cliënten te coördineren zijn veel standaardprocedures (regels, voorschriften) vastgelegd.	1	2	3	4
8. Cliënten komen over het algemeen hun verantwoordelijkheden en verplichtingen ten aanzien van mijn afdeling in hoge mate na.	1	2	3	4
9. Mijn afdeling komt over het algemeen haar verplichtingen en verantwoordelijkheden ten aanzien van de cliënten in hoge mate na.	1	2	3	4
10. Ik vind de contacten tussen mijn afdeling en de cliënten in hoge mate efficiënt.	1	2	3	4
11. Ik vind de de tijd en inspanning die ik in de contacten met de cliënten stop vaak niet de moeite waard.	1	2	3	4
12. Ik ben over het algemeen tevreden met de contacten tussen mijn afdeling en de cliënten.	1	2	3	4
13. Cliënten hebben zeer veel diensten, hulpmiddelen en ondersteuning nodig van mijn afdeling voor het realiseren van hun doelen.	1	2	3	4
14. Mijn afdeling heeft zeer veel informatie en medewerking nodig van de cliënt voor het bereiken van de doelen.	1	2	3	4
15. Cliënten hebben veel invloed op het intern functioneren van de afdeling.	1	2	3	4
16. Mijn afdeling heeft veel invloed op handelingen en activiteiten van de cliënten.	1	2	3	4
17. Meningsverschillen met cliënten worden bijna altijd opgelost door de zaak te vermijden of te negeren.	1	2	3	4
18. Meningsverschillen met cliënten worden bijna altijd opgelost door de zaak te sussen.	1	2	3	4
19. Meningsverschillen met cliënten worden bijna altijd opgelost door op de zaak in te gaan, uit te praten en oplossingen te zoeken.	1	2	3	4
20. Meningsverschillen met cliënten worden bijna altijd opgelost door een andere ambtenaar of iemand met meer zeggenschap de zaak te laten oplossen.	1	2	3	4
21. Ik heb veel invloed op de beslissing die uiteindelijk genomen wordt over de uitkering van de cliënt.	1	2	3	4
22. Ik laat de cliënt altijd weten wat ik over hem of haar opschrijf.	1	2	3	4
23. Ik probeer me altijd in de situatie van de cliënt in te leven.	1	2	3	4
24. Je bent voor de ene cliënt wel eens wat hulpvaardiger dan voor de andere.	1	2	3	4
25. Cliënten weten over het algemeen zeer goed waar ze recht op hebben.	1	2	3	4
26. Als cliënten zelf niet zorgen dat ze de regelingen kennen, krijgen ze minder dan waar ze recht op hebben.	1	2	3	4
27. Als cliënten erop aandringen, is het mogelijk dat hun aanvragen om een uitkering sneller worden afgehandeld.	1	2	3	4
28. Cliënten begrijpen de manier waarop zaken worden afgehandeld over het algemeen zeer goed.	1	2	3	4
29. Cliënten hebben over het algemeen weinig in te brengen bij beslissingen die door de sociale dienst genomen worden.	1	2	3	4
30. Kunst u hieronder aangeven hoe cliënten zich over het algemeen tijdens gesprekken opstellen:				
open	1	2	3	4
aanmatigend	1	2	3	4
zeker	1	2	3	4
terughoudend	1	2	3	4
beheerst	1	2	3	4
meewerkend	1	2	3	4
vragend	1	2	3	4
afstandelijk	1	2	3	4
oplettend	1	2	3	4
meegaand	1	2	3	4
gespannen	1	2	3	4
vriendelijk	1	2	3	4
zakelijk	1	2	3	4
gelaten	1	2	3	4
onderdavig	1	2	3	4
hulpeloos	1	2	3	4
assertief	1	2	3	4
emotioneel	1	2	3	4
tegenwerkend	1	2	3	4
eisend	1	2	3	4
vertrouwelijk	1	2	3	4
onoplettend	1	2	3	4
stug	1	2	3	4
ontspannen	1	2	3	4
onvriendelijk	1	2	3	4
persoonlijk	1	2	3	4

C. Algemene uitspraken over andere mensen

Onder elke uitspraak staan de cijfers 1 t/m 7. Door één van de cijfers te omschrijven kunt u aangeven in hoeverre u het met de betreffende uitspraak eens of oneens bent.

Als u het hiernee helemaal oneens bent, dan omschrijft u de 1, als u het hiernee helemaal eens bent, omschrijft u de 7.

Als u het hiernee tamelijk oneens bent, dan omschrijft u de 2, als u het hiernee tamelijk eens bent, omschrijft u de 6.

Als u het hiernee enigszins oneens bent, dan omschrijft u de 3, als u het hiernee enigszins eens bent, omschrijft u de 5.

Als u het met de uitspraak niet eens én niet oneens bent ("geen mening") dan omschrijft u de 4.

	ONEENS					EENS				
1.	Je moet nooit iemand de werkelijke reden vertellen waarom je iets doet tenzij dat goed uitkomt.	1	2	3	4	5	6	7		
2.	De beste manier om met mensen om te gaan is ze te vertellen wat ze graag horen willen.	1	2	3	4	5	6	7		
3.	Als je iets doet moet je van tevoren weten dat het moreel verantwoord is.	1	2	3	4	5	6	7		
4.	De meeste mensen zijn op zich goed en vriendelijk.	1	2	3	4	5	6	7		
5.	Het is het veiligst ervan uit te gaan dat alle mensen vol truuiken zitten en als ze de kans krijgen gebruiken ze die ook.	1	2	3	4	5	6	7		
6.	Het is maar het beste altijd voor je overtuiging uit te komen.	1	2	3	4	5	6	7		
7.	Er bestaat nooit een excuus om de waarheid te verbergen.	1	2	3	4	5	6	7		
8.	In het algemeen werken mensen niet hard, tenzij zij ertoe gedwongen worden.	1	2	3	4	5	6	7		
9.	Al bij al is het beter onbelangrijk en eerlijk te zijn dan belangrijk en oneerlijk.	1	2	3	4	5	6	7		
10.	Wanneer je iemand iets voor je wilt laten doen, dan moet je de zaken niet mooier voorstellen dan ze zijn.	1	2	3	4	5	6	7		
11.	De meeste mensen die het in de wereld gemaakt hebben leven eerlijk en fatsoenlijk.	1	2	3	4	5	6	7		
12.	Iemand die anderen helemaal vertrouwt vraagt om moeilijkheden.	1	2	3	4	5	6	7		
13.	Het grootste verschil tussen de meeste misdadigers en andere mensen is, dat de misdadigers zo stom zijn zich te laten pakken.	1	2	3	4	5	6	7		
14.	De meeste mensen staan stevig in hun schoenen.	1	2	3	4	5	6	7		

ONEENS

EENS

- Belangrijke mensen kun je het best naar de mond praten.
- Het is mogelijk in alle gevallen goed te zijn.
- De man die zei, dat er elk moment een mislukking wordt geboren, had ongelijk.
- Het wordt moeilijk iets te bereiken als je het te nauw neemt met je principet.
- Mensen die ongeneeslijk ziek zijn moeten kunnen kiezen voor een pijnloze dood.
- De meeste mensen vergeten gemakkelijker de dood van hun vader dan het verlies van hun bezittingen.

De laatste vraag. Vond u deze uitsprakenlijst moeilijk in te vullen ?

Zeet gemakkelijk 1 2 3 4 5 6 7 Zeet moeilijk

Wanneer u nog opmerkingen hebt over deze uitsprakenlijst kunt u die hieronder opschrijven.

Dit is het einde van de uitsprakenlijst. Hartelijk dank voor uw medewerking.

Bijlage 6: De uitsprakenlijst voor cliënten van GSD's.

Vragenlijst voor cliënten van sociale diensten

Vul u voordat u aan de eigenlijke vragenlijst begint eerst de algemene vragen in die op deze bladzijde staan.

Wat is uw woonplaats ? _____

Wat is uw leeftijd ? _____ jaar

Wat is de (hoogste) opleiding die u gevolgd heeft ? _____

Wanneer hebt u voor het laatst een gesprek met een ambtenaar van de sociale dienst gehad ? jaar: _____ maand: _____

Kruis u bij de volgende vragen telkens het goede antwoord aan.

Wat is uw geslacht ? ☐ man ☐ vrouw

Was de ambtenaar waar u de laatste keer mee gesproken hebt een man of een vrouw ? ☐ man ☐ vrouw

Was u vóór het laatste bezoek aan de sociale dienst al eerder bij de sociale dienst geweest ? ☐ ja ☐ nee

Hebt u tijdens uw laatste gesprek een aanvraag om een uitkering ingediend ? ☐ ja ☐ nee

Heeft u vroeger al eens een uitkering aangevraagd ? ☐ ja ☐ nee

De sociale dienst verstrekt verschillende soorten uitkeringen. Waar hebt u om gevraagd ?

- ☐ Eenmalig bedrag voor gemaakte kosten (een bedrag voor één keer)
- ☐ Bedrag voor regulier inkomen
- ☐ Vaste bijdrage levensonderhoud
- ☐ Volledige uitkering levensonderhoud
- ☐ Verhoging van vaste uitkering
- ☐ Niet specifiek gevraagd

Wat is de naam van deze uitkering (voorbeeld: zie: RWW, BZ, IAW, IOAZ) ? _____

Wie neemt bij de sociale dienst in uw gemeente de beslissing of iemand wel of geen uitkering krijgt ?

- ☐ De ambtenaar waarmee men op de dienst of thuis gesproken heeft
- ☐ De burgemeester of de wethouder
- ☐ De hoge ambtenaren of de directie van de sociale dienst
- ☐ Een computer
- ☐ Weet ik niet

Hoe bent u op het idee gekomen om naar de sociale dienst te gaan ?

- ☐ Doorverwezen door een ander bureau of andere dienst
- ☐ Iemand anders heeft mij op het idee gebracht
- ☐ Door een folder van de gemeente of van de bibliotheek
- ☐ Door radio, TV of een krant op het idee gebracht
- ☐ Het is mijn eigen idee

Deze vragenlijst is bedoeld voor mensen die wel eens met de sociale dienst in hun gemeenten in aanraking zijn geweest. De bedoeling van de vragenlijst is om vast te stellen wat de ervaringen van deze mensen met die sociale dienst zijn en hoe zij over de sociale dienst denken.

De eigenlijke vragenlijst bestaat uit een aantal uitspraken waarvan u moet aangeven of u het met die uitspraken eens of niet eens bent. De uitspraken zijn verdeeld in drie onderdelen:

- Uitspraken over uw laatste gesprek met een ambtenaar van de sociale dienst
- Uitspraken over de sociale dienst als geheel in uw gemeente
- Algemene uitspraken over andere mensen

Misschien vindt u dat het nogal veel uitspraken zijn, maar als u niet té lang nadenkt over elke uitspraak en invult wat als eerste in u opkomt, hebt u de lijst vrij snel ingevuld.

Als u de lijst hebt ingevuld kunt u hem opsturen in de enveloppe die hierbij is gevoegd. U hoeft daar geen postzegel op te plakken. De gegevens worden anoniem behandeld. Dat wil zeggen dat u geen naam of adres op de lijst of op de enveloppe hoeft te vermelden.

Voor dat u begint met het invullen van de eigenlijke vragenlijst worden er enkele vragen over uzelf gesteld.

DE UITSPRAKENLIJST

Wanneer u het met de volgende uitspraken EENS bent omcirkelt u "Ja".
Bent u het met de uitspraak ONEENS omcirkelt u dan "Nee".
Alleen als u het echt niet weet omcirkelt u "Weet niet".

A. Uitspraken over het gesprek met een ambtenaar van de sociale dienst. Wanneer u een uitspraak leest moet u daarbij steeds denken aan uw laatste gesprek met een ambtenaar van de sociale dienst.

1. Hoe verloop uw laatste gesprek met de ambtenaar van de sociale dienst ?

- | | | | |
|---|-----------|------------|------------------|
| a. De ambtenaar heeft van wat ik hem verteld heb het meest opgeschreven op een formulier. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| b. De ambtenaar heeft van wat ik hem verteld heb het meeste in de computer ingetikt. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| c. Ik heb de vragen die ik moest beantwoorden zelf gelezen op een aanvraagformulier. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| d. Ik heb de vragen die ik moest beantwoorden zelf gelezen op een computerbeeldscherm. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| e. Ik heb de vragen die ik moest beantwoorden zelf ingevuld. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| f. Ik heb in het gesprek met de ambtenaar zelf een bedrag genoemd dat ik nodig zou hebben. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| g. Ik heb de ambtenaar gevraagd welk bedrag ik zou kunnen krijgen. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| h. Ik heb in het gesprek met de ambtenaar duidelijk de omstandigheden uitgelegd, die er de oorzaak van zijn dat ik een uitkering nodig heb. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |

2. De ambtenaar, waarmee ik het laatste gesprek heb gehad, heeft mij verteld:

- | | | | |
|--|-----------|------------|------------------|
| a. welk bedrag ik zou kunnen krijgen. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| b. wat hij precies in de aanvraag heeft opgeschreven. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| c. hoeveel tijd de behandeling van mijn aanvraag gaat kosten. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| d. welke regels en voorschriften in mijn geval worden toegepast. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| e. hoe de hoogte van een uitkeringbedrag wordt berekend. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| f. hoe ik hem of haar, indien nodig, te spreken kan krijgen. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| g. hoe ik kan protesteren of bezwaar maken tegen een beslissing. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |

3. De ambtenaar met wie ik gesproken heb:

- | | | | |
|--|-----------|------------|------------------|
| a. heeft veel invloed op de beslissing die uiteindelijk genomen wordt over mijn uitkering. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| b. begrijpt, wat ik allemaal vertel en wat ik hem vraag. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| c. probeert te vermijden dat je zijn aantekeningen te zien krijgt. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| d. voelt zich boven mij geplaatst. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| e. gaat serieus en zorgvuldig te werk. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| f. hoort alleen maar wat bij belangrijk vindt. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| g. probeert zich in mijn situatie in te leven. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| h. is voor de een veel hulpvaardiger dan voor de ander. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |

B. Uitspraken over de sociale dienst als geheel in uw gemeente

1. Wat zijn uw ervaringen met de sociale dienst in uw gemeente ?

- | | | | |
|--|-----------|------------|------------------|
| a. Als mijn aanvraag om een uitkering wordt afgewezen, ga ik daar bezwaar tegen maken. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| b. Als je niet zelf zorgt dat je de regelingen kent, krijg je minder dan waar je recht op hebt. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| c. Ik weet over het algemeen heel goed waar ik recht op heb. Indien het mogelijk was zou ik graag alle papieren, brieven, formulieren, en computergegevens lezen, waarin over mij geschreven is. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| e. Als het kon zou ik graag bij de vergadering over mijn aanvraag aanwezig willen zijn. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| f. Als je daarop aandringt, is het mogelijk dat je aanvraag om een uitkering sneller wordt afgehandeld. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| g. Moet men er bij de sociale dienst zelf maar achter zien te komen waar men allemaal recht op heeft. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| h. Ik begrijp de manier waarop men zaken afhandelt over het algemeen zeer goed. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| i. Ik weet waar en bij wie ik eventueel kan protesteren tegen de beslissing en de manier waarop ik behandeld ben. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| j. Ik weet van tevoren welke voorwaarden er aan een uitkering verbonden zijn. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |

2. Ik zou wel willen weten:

- | | | | |
|---|-----------|------------|------------------|
| a. welke ambtenaren in mijn geval de beslissing zullen nemen over de hoogte van mijn uitkering. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| b. wat ik precies moet doen om te protesteren tegen de beslissing. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| c. voor welke kosten in het algemeen aan mensen uitkeringen kunnen worden gegeven. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| d. van welk voorbeeld men uitgaat bij het bepalen van de kosten van temands levensonderhoud. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| e. welke ambtenaren de regels opstellen die bepalen wie wel en wie geen uitkering krijgt. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| f. wat er in de wet staat en hoeveel de ambtenaren zelf kunnen bepalen. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |

3. Ik zou wel willen:

- | | | | |
|--|-----------|------------|------------------|
| a. dat de mensen gratis een helper kregen, die zelf niet van de sociale dienst is, maar die voor de mensen uittrekt waar ze recht op hebben. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| b. dat de sociale dienst zelf systematisch van alle mensen in de gemeente zou vragen of er mensen tussen zitten die in aanmerking komen voor een uitkering. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| c. dat er een bond was die zich inzet voor de gezamenlijke belangen van mensen die te maken hebben met de sociale dienst. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| d. dat er een boekje was waarin (anoniem) voorbeelden worden gegeven van gevallen waarin mensen recht hebben op een uitkering. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |
| e. dat er door de gemeente avonden georganiseerd werden waar de mensen verteld wordt over de mogelijkheden van een uitkering en waar de mensen daarover vragen kunnen stellen. | <i>Ja</i> | <i>Nee</i> | <i>Weet niet</i> |

6.	De sociale dienst is een ambtelijke organisatie. Wat zijn over het algemeen uw ervaringen met ambtelijke organisaties?	ONEENS					EENS				
		1	2	3	4	5	6	7			
a.	Ik krijg bij ambtelijke organisaties meestal wel gedaan waarvoor ik kom.										
b.	M'n heft over het algemeen weinig in te brengen bij beslissingen die door ambtelijke organisaties genomen worden.										
c.	Tegen een ambtelijke organisatie kan men beter niet ingaan, ook al staat men in zijn recht.										
d.	De burger heeft veel mogelijkheden om zich tegen beslissingen van ambtelijke organisaties te verweren.										
f.	Wat in mijn geval het beste is, kan ik gerust aan de ambtenaren van de organisatie zelf overlaten.										
g.	Zie vinden voorschriften belangrijker dan het individuele geval.										
h.	Zie werken met regels waarvan de bedoeling niet duidelijk wordt gemaakt.										
i.	Er worden beslissingen genomen zonder dat ik daar zelf bij betrokken ben.										
j.	Zie werken meestal eerlijk en betrouwbaar.										
C. Algemene uitspraken over andere mensen											
1.	Je moet nooit iemand de werkelijke reden vertellen waarom je iets doet tenzij dat goed uitkomt.	ONEENS					EENS				
		1	2	3	4	5	6	7			
2.	De beste manier om met mensen om te gaan is ze te vertellen wat ze graag horen willen.										
3.	Als je iets doet moet je van tevoren weten dat het moreel verantwoord is.										
4.	De meeste mensen zijn op zich goed en vriendelijk.										
5.	Het is het veiligst ervan uit te gaan dat alle mensen vol truukjes zitten en als ze de kans krijgen gebruiken ze die ook.										
6.	Het is maar het beste altijd voor je overtuiging uit te komen.										
7.	Er bestaat nooit een excuus om de waarheid te verbergen.										
8.	In het algemeen werken mensen niet hard, tenzij zij ertoe gedwongen worden.										
9.	Al bij al is het beter onbelangrijk en eerlijk te zijn dan belagrijk en oneerlijk.										
10.	Wanneer je iemand iets voor je wilt laten doen, dan moet je de zaken niet mooier voorstellen dan ze zijn.										

Achter de rest van de uitspraken van deze lijst staan telkens de cijfers 1 t/m 7. Door één van de cijfers te omcirkelen kunt u aangeven in hoeverre u het met die uitspraak eens bent of niet eens bent.											
Als u het met de uitspraak helemaal oneens bent omcirkelt u de 1, als u het met de uitspraak helemaal eens bent omcirkelt u de 7.											
Als u het met de uitspraak tamelijk oneens bent omcirkelt u de 2, als u het met de uitspraak tamelijk eens bent omcirkelt u de 6.											
Als u het met de uitspraak enigzins oneens bent omcirkelt u de 3, als u het met de uitspraak enigzins eens bent omcirkelt u de 5.											
Als u het met de uitspraak niet eens en niet oneens bent ("geen mening") dan omcirkelt u de 4.											
4.	Het maakt voor de behandeling bij de sociale dienst verschil:	ONEENS					EENS				
		1	2	3	4	5	6	7			
a.	of je een vrouw of een man bent										
b.	of je oud of jong bent										
c.	je invalide of ziek, of gezond bent										
e.	of je flink op kunt spelen										
f.	of ze je kennen op de dienst										
g.	op wat voor scholen je bent geweest										
h.	of je laat merken er veel van af te weten										
5. Ik vind het vervelend om naar de sociale dienst te komen omdat:											
		ONEENS					EENS				
		1	2	3	4	5	6	7			
a.	de openingsuren mij slecht uitkomen.										
b.	ik de tijd slecht kan missen.										
c.	ik meestal lang moet wachten.										
d.	ik helemaal niet weet hoe het daar toe gaat.										
e.	ik de ambtenaren niet ken.										
f.	ik er tegenop zie formuleren in te vullen.										
g.	ik er tegenop zie alles uit te moeten leggen.										
i.	ik het eigenlijk bedelen vind.										
j.	anderen mij hier kunnen zien.										

ONEENS EENS

11. De meeste mensen die het in de wereld gemaakt hebben leven eerlijk en faasoenlijk. 1 2 3 4 5 6 7
12. Iemand die anderen helemaal vertrouwt vraagt om moeijbbeden. 1 2 3 4 5 6 7
13. Het grootste verschil tussen de meeste misdadigers en andere mensen is, dat de misdadigers zo ston zijn zich te laten pakken. 1 2 3 4 5 6 7
14. De meeste mensen staan stevig in hun schoenen. 1 2 3 4 5 6 7
15. Belangrijke mensen kun je het best naar de mond praten. 1 2 3 4 5 6 7
16. Het is mogelijk in alle gevallen goed te zijn. 1 2 3 4 5 6 7
17. De man die zei, dat er elk moment een mislukking wordt geboren, had ongelijk. 1 2 3 4 5 6 7
18. Het wordt moeilijk iets te bereiken als je het te nauw neemt met je principes. 1 2 3 4 5 6 7
19. Mensen die ongezenuijk ziek zijn moeten kunnen kiezen voor een pijnloze dood. 1 2 3 4 5 6 7
20. De meeste mensen vergeten gemakkelijker de dood van hun vader dan het verlies van hun bezittingen. 1 2 3 4 5 6 7

Als laatste vraag:

- Voud u het moeijlijk deze uitsprakenlijst in te vullen ?

Zeet makteljik 1 2 3 4 5 6 7 Zeet moeijlijk

Wanneer u nog opmerkingen heeft over deze uitsprakenlijst kunt u die hieronder opschrijven.

Dit is het einde van de lijst. Hartelijk dank voor uw medewerking.

BIJLAGEN BEHORENDE BIJ HOOFDSTUK ZES

Bijlage 7: Casebeschrijvingen van vier GSD's: Informatisering, enkele BMW-ers en enkele cliënten.

De plaatsen waar de GSD's zich bevinden zijn geanonymiseerd. De namen van de contactambtenaren en cliënten zijn fictief.

GSD I:

Algemeen.

De laag geïnformateerde afdeling Sociale Zaken in deze gemeente in het oosten van Nederland heeft ongeveer 25.000 inwoners. Sociale Zaken is geen zelfstandige dienst binnen het gemeentelijk apparaat. De afdeling bestaat uit het Bureau Uitkeringen en het Bureau Administratie. Het aantal aanvragen dat de afdeling gemiddeld per maand moet verwerken is ongeveer 50.

De primaire taak van het Bureau Uitkeringen heeft betrekking op de intake en rapportage van aanvragen, en op voorstellen en maken van beschikkingen. De totale formatie van dit Bureau is negen. De taken zijn niet verdeeld naar functie: elk van de negen medewerkers voert tegelijk de functie van beleidsmedewerker, BMW-er, buitendienstambtenaar, maatschappelijk werker en beslissingsambtenaar uit. De functie van de medewerkers in dit Bureau bestaat voor negentig procent uit bureauwerk en voor tien procent uit ander werk zoals buitendienst-activiteiten.

De primaire taak van het Bureau Administratie bestaat uit de financiële afhandeling en administratieve verwerking van de voorstellen en beschikkingen. Dit Bureau bestaat uit vier financieel administrateurs/-trices. Het betreft voor honderd procent bureauwerk.

Informatisering.

De afdeling maakt bij de uitvoering van de taken gebruik van een IBM S 36 minicomputer, die ondergebracht is bij een gemeentelijke dienst, maar niet bij de afdeling Sociale Zaken zelf. Men maakt verder geen gebruik van personal computers. Wel zijn binnen de afdelingen vijf terminals aanwezig die op de minicomputer zijn aangesloten. Iedereen binnen de afdeling maakt in meer of mindere mate gebruik van deze terminals, gemiddeld drie uur per dag.

Voor de planning, uitvoering en controle van automatisering/informatisering zorgt de afdeling Financiën. Bij de afdeling Sociale Zaken zelf houdt niemand zich bezig met informatie-analyse, systeemontwerp of programmering, kortom de ontwikkeling van software. Er is wel één persoon die zich bezighoudt met ondersteuning en advisering van computer- en programmeergebruik (niet met gegevens- of systeembeheer).

De afdeling maakt gebruik van standaardsoftware van een commerciële instelling, en wel van (deel)pakketten van het GIDA systeem dat ontwikkeld is door L+T, zoals het basissysteem GIDAS voor de uitkeringsadministratie en GIDAS-MI, een module voor de debiteurenadministratie. Met deze pakketten kunnen gegevens geraadpleegd, ingevoerd, geregistreerd en bewerkt worden. Invoer, registratie en bewerking van gegevens (als elektronisch informatie verwerkingsmogelijkheden) vindt echter alleen in het Bureau Administratie plaats. De enige andere toepassing van elektronische informatieverwerkingsmogelijkheden is het on-line raadplegen van eigen, interne gegevensbestanden. Dit laatste gebeurt bij het Bureau Administratie, en bij intake- en onderzoeksactiviteiten bij het Bureau Uitkeringen. Bij beslissingsactiviteiten wordt van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

Tussen de verschillende deelprocessen van het primaire werkproces (intake, onderzoek, beslissing, administratieve afhandeling) is er geen informatie-technologische integratie of koppeling. Er wordt wel gesproken, aldus de bureauchef administratie, van een externe, on-line koppeling met de gemeente. Maar dit laatste weerspiegelt waarschijnlijk alleen het gegeven dat de afdeling geen zelfstandige dienst is binnen het gemeentelijk apparaat, én dat de minicomputer die gebruikt wordt niet bij de afdeling zelf maar bij een andere afdeling is gelocaliseerd.

Contactambtenaren.

Vincent is 31 jaar en een jaar werkzaam als BMW-er. Vincent besteedt gemiddeld per week achttien uur aan de afhandeling van aanvragen, negen uur aan hercontrole gesprekken en negen uur per week aan voorintake. Hij heeft per week gemiddeld twintig directe contacten met cliënten, die elk gemiddeld veertig minuten duren, en twintig indirecte contacten die gemiddeld tien minuten duren. Vincent maakt zowel tijdens als buiten de contacten met cliënten tamelijk veel gebruik van een van de terminals om gegevens te raadplegen. Hij gebruikt de terminal tamelijk weinig voor tekstverwerking.

Vincent ervaart heel weinig werkdruk en vindt de doelen, criteria en verantwoordelijkheden met betrekking tot de uitvoering van zijn werkzaamheden tamelijk duidelijk. Vincent zegt dat hij bij zijn werkzaamheden tamelijk veel handelingsvoorschriften volgt.

Vincent vindt dat het hoofd van de afdeling Sociale Zaken nogal veel zeggenschap heeft, maar ook de afdeling als groep heeft veel invloed. Volgens Vincent hebben individuele leden van de afdeling een redelijke mate van zeggenschap. De zeggenschap van staf en middenkader buiten de afdeling ervaart Vincent als bijzonder laag.

Vincent heeft een gemiddelde machiavellistische oriëntatie. Vincent vindt de contacten met cliënten redelijk effectief, correct en eerlijk. Meningsverschillen met cliënten lost hij bijna altijd op door op de zaak in te gaan, uit te praten en oplossingen te zoeken, en bijna nooit, of veel minder vaak door de zaak te vermijden, te negeren of te sussen. Vincent laat bijna nooit een andere ambtenaar of iemand met meer zeggenschap conflicten oplossen.

De opstelling van cliënten tijdens zijn gesprekken met hen vindt Vincent over het algemeen tamelijk open, vertrouwelijk en ontspannen. Cliënten zijn over het algemeen tamelijk assertief en zeker, en hebben een tamelijk coöperatieve en niet eisende houding.

De onderlinge afhankelijkheid tussen de afdeling en cliënten vindt Vincent tamelijk laag. Hij meent dat BMW-ers en de afdeling tamelijk weinig invloed hebben op cliënten, en vindt dat cliënten ook weinig invloed hebben op zijn eigen functioneren en het functioneren van de afdeling. Monique daarentegen vindt de onderlinge afhankelijkheid tussen haar en de cliënt in de interactie zeer hoog.

Cliënten hebben volgens Vincent redelijk wat in te brengen bij beslissingen die door Sociale Zaken genomen worden en vindt dat cliënten de manier waarop zaken worden afgehandeld tamelijk goed begrijpen. Vincent vindt dat cliënten over het algemeen niet zo goed weten waar ze recht op hebben en dat terwijl hij toch wel denkt dat cliënten minder krijgen dan waar ze recht op hebben als ze zelf niet zorgen dat ze de regelingen kennen.

Vincent probeert zich meestal in de situatie van de cliënt in te leven, maar laat meestal niet weten wat hij over hem of haar heeft opgeschreven. Hij zegt dat het nauwelijks mogelijk is dat aanvragen sneller worden afgehandeld als cliënten daarop aandringen. Vincent vindt dat hij zelf heel veel invloed heeft op de beslissing die uiteindelijk over uitkeringen van cliënten genomen worden.

Monique is 22 jaar en drie jaar werkzaam als BMW-er. Monique besteedt gemiddeld per week twintig uur aan gesprekken met cliënten, ongeveer tien uur aan rapportage en ongeveer tien uur aan advisering aan B&W. Ze heeft gemiddeld per week dertig directe contacten met cliënten, die elk ongeveer twintig minuten duren, en dertig indirecte contacten die ongeveer tien minuten duren.

Monique gebruikt een terminal alleen buiten contacten met cliënten: heel veel voor tekstverwerking en tamelijk veel om gegevens te raadplegen. Zowel Vincent als Monique gebruiken de terminal helemaal niet voor de invoer, registratie of bewerking van gegevens.

Monique vindt de werkdruk tamelijk laag. Zij vindt criteria, doelen en verantwoordelijkheden heel duidelijk. Monique geeft aan dat handelingsvoorschriften haar werkzaamheden in zeer sterke mate structureren.

Monique vindt dat het hoofd van de afdeling Sociale Zaken nogal veel zeggenschap heeft, maar ook de afdeling als groep heeft veel invloed. Individuele leden van de afdeling hebben volgens Monique nogal veel zeggenschap. De zeggenschap van staf en middenkader buiten de afdeling ervaart Monique als tamelijk laag.

Monique heeft een gemiddelde machiavellistische oriëntatie. Monique vindt haar contacten in hoge mate effectief, eerlijk en correct. Meningsverschillen met cliënten lost zij bijna altijd op door

op de zaak in te gaan, uit te praten en oplossingen te zoeken, en bijna nooit, of veel minder vaak door de zaak te vermijden, te negeren of te sussen. Monique laat ook vaak een andere ambtenaar of iemand met meer zeggenschap conflicten oplossen.

Monique vindt de houding van haar cliënten over het algemeen tamelijk open, meewerkend, oplettend en meer eisend dan vragend. Vaak vindt ze ook dat cliënten zich tamelijk hulpeloos, emotioneel, onderdanig, vertrouwelijk, en zeer persoonlijk opstellen. Monique vindt de onderlinge afhankelijkheid tussen haar en de cliënt in de interactie zeer hoog.

Cliënten hebben volgens Monique redelijk wat in te brengen bij beslissingen die door Sociale Zaken genomen worden en vindt dat cliënten de manier waarop zaken worden afgehandeld tamelijk goed begrijpen. Monique meent dat cliënten over het algemeen zeer goed weten waar ze recht op hebben. Monique geeft aan dat ze zich niet in zo'n sterke mate inleeft in de situatie van de cliënt en ze laat de cliënt bijna nooit weten wat ze over hem of haar heeft opgeschreven.

Monique zegt dat het nauwelijks mogelijk is dat aanvragen sneller worden afgehandeld als cliënten daarop aandringen. Ze vindt dat zij zelf heel veel invloed heeft op de beslissing die uiteindelijk over uitkeringen van cliënten genomen worden.

Cliënten.

Patrick is 24 jaar en heeft alleen de basisschool afgemaakt. Ruim twee maanden geleden heeft hij voor het laatst een gesprek gehad met een mannelijke ambtenaar van de sociale dienst. Het was zijn eigen idee om naar Sociale Zaken te gaan. Hij heeft bij dit laatste gesprek geen aanvraag om een uitkering gedaan: bij een eerder bezoek heeft hij al een RWW-uitkering aangevraagd.

Patrick meent dat hij tamelijk veel kennis heeft van rechten, plichten en procedures bij de sociale dienst. Hij is er echter niet zeker van of hij de manier waarop men zaken afhandelt wel goed begrijpt. Hij heeft dan ook tamelijk veel behoefte aan informatie omtrent uitkeringen en de sociale dienst.

Patrick geeft aan dat hij tamelijk weinig onmacht ervaart omtrent de gang van zaken bij de sociale dienst. Patrick vindt dat je over het algemeen weinig in te brengen hebt bij beslissingen die genomen worden door ambtelijke organisaties zoals Sociale Zaken. Ook meent hij dat je minder krijgt dan waar je recht op hebt als je niet zelf zorgt dat je de regelingen kent. Patrick meent dat het bij Sociale Zaken mogelijk is dat je aanvraag om een uitkering sneller wordt afgehandeld als je daarop aandringt.

Patrick heeft een gemiddelde machiavellistische oriëntatie. Hij denkt dat het bij de behandeling door de dienst veel verschil uitmaakt wie of wat je bent en hoe je jezelf gedraagt. Hij vindt hij het niet zo erg vervelend om naar de sociale dienst te gaan.

Bij het laatste gesprek heeft Patrick zelf de vragen ingevuld die hij moest beantwoorden. Hij geeft aan dat de ambtenaar het meeste van wat hij vertelde heeft opgeschreven op een formulier. Patrick vindt dat de ambtenaar tijdens het laatste gesprek geen erg ontvankelijke houding had. Hij vond niet dat de ambtenaar zich in zijn situatie probeerde in te leven. Patrick vond verder dat de ambtenaar weinig vertelde over hoe lang de behandeling van zijn zaak ging duren, waar hij precies recht op had, hoe hoog het uitkeringsbedrag zou zijn en dergelijke. Hij weet niet of de ambtenaar hem alles verteld heeft wat hij precies heeft opgeschreven.

Wie bij de afdeling Sociale Zaken de beslissing neemt of iemand wel of geen uitkering krijgt weet hij niet, maar Patrick denkt dat de ambtenaar waarmee hij gesproken heeft veel invloed heeft op de beslissing die uiteindelijk over zijn uitkering genomen wordt.

Anna is 61 jaar, haar opleiding is verpleegkundige en zij heeft ongeveer twee maanden geleden een gesprek met een vrouwelijke ambtenaar van de afdeling Sociale Zaken gehad, waar ze naar was doorverwezen door een andere instantie. Ze heeft bij een eerder bezoek al een IOAW-uitkering aangevraagd.

Anna meent dat ze erg veel kennis heeft omtrent rechten, plichten en procedures bij de afdeling Sociale Zaken. Ze vindt dat ze de manier waarop zaken bij de sociale dienst worden afgehandeld zeer goed begrijpt. Toch heeft ook zij tamelijk veel behoefte aan meer informatie met betrekking tot uitkeringen en de sociale dienst.

Anna ervaart tamelijk veel onmacht omtrent de gang van zaken bij de sociale dienst. Anna vindt dat je over het algemeen weinig in te brengen hebt bij beslissingen die genomen worden door

ambtelijke organisaties zoals Sociale Zaken. Ze vindt ook dat je minder krijgt dan waar je recht op hebt als je niet zelf zorgt dat je de regelingen kent. Anna is niet zeker of het bij Sociale Zaken mogelijk is dat je aanvraag om een uitkering sneller wordt afgehandeld als je daarop aandringt.

Anna is sterk machiavellistisch geïntereerd. Anna vindt het helemaal niet vervelend om naar de sociale dienst te gaan en ze vindt dat er bij de behandeling heel weinig onderscheid tussen verschillende cliënten gemaakt wordt.

Anna heeft zelf geen vragen die ze moest beantwoorden ingevuld en geeft aan dat ze zich tamelijk passief in de interactie heeft opgesteld. Anna geeft aan dat de ambtenaar het meeste van wat zij vertelde heeft opgeschreven op een formulier.

Anna vond de vrouwelijke ambtenaar waarmee zij een gesprek had redelijk ontvankelijk en meent dat zij zich in de situatie van Anna probeerde in te leven. Ze vond de vrouw echter bijzonder weinig responsief en heeft Anna niet verteld wat ze precies over haar heeft opgeschreven.

Wie bij de afdeling Sociale Zaken de beslissing neemt of iemand wel of geen uitkering krijgt weet Anna niet, maar Anna meent dat de ambtenaar waarmee zij heeft gesproken weinig invloed heeft op de uiteindelijke beslissing.

GSD II:

Algemeen.

De gemeente in het noord-oosten van het land waarin deze relatief hoog geïnformateerde sociale dienst zich bevindt heeft ongeveer 25.000 inwoners. De sociale dienst is geen zelfstandige dienst binnen het gemeentelijk apparaat. Er zijn vier afdelingen binnen de sociale dienst en er zijn in totaal 32 formatieplaatsen. Gemiddeld worden per maand 130 aanvragen verwerkt.

Informatisering.

De sociale dienst in deze gemeente gebruikt een minicomputer, namelijk een HP 3000/925. De minicomputer is ondergebracht bij een gemeentelijke dienst maar niet bij de sociale dienst zelf. Binnen de sociale dienst zijn elf terminals op deze minicomputer aangesloten. Zesentwintig personen binnen de dienst maken in meer of mindere mate gebruik van deze terminals, gemiddeld drie uur per dag. Er worden verder ook nog 5 personal computers binnen de dienst gebruikt. Dit zijn Tulip Compact-2 pc's en worden alle vijf stand-alone gebruikt. Negentien personen binnen de dienst maken van deze pc's gebruik, gemiddeld twee uur per dag.

Er is een aparte afdeling automatisering/informatisering binnen het gemeentelijk apparaat. Binnen de dienst zijn er geen medewerkers die als hoofdtaak ontwikkeling van software hebben. Met betrekking tot ondersteuning van computergebruik zijn er twee medewerker binnen de dienst die adviseren met betrekking tot programmeergebruik. Het systeembeheer wordt centraal geregeld binnen het gemeentelijk apparaat.

Men maakt gebruik van software die ontwikkeld is door het bestuurlijk samenwerkingsverband CEVAN. Gebruikt wordt het Uitkeringensysteem Sociale Dienst (GGV-GSD) en het Dossier Registratie Systeem (DRS). Het GGV-GSD is een geautomatiseerde uitkeringen/debiteurenadministratie waarmee via interactieve beeldschermverwerking gegevensmutaties aangebracht worden en waarbij vaste gegevens en gegevens met betrekking tot uitkeringen- en debiteurenhistorie direct raadpleegbaar zijn. De verdere verwerking van gegevens vindt plaats op een bij CEVAN opgestelde mainframe. Wekelijks vindt een uitwisseling op tape plaats van gegevens op de minicomputer en het mainframe bij CEVAN. DRS is een aanvulling op GGV-GSD, waarmee de registratie is geautomatiseerd van: aanleg en verblijfplaats van dossiers; de belangrijkste personalia van de cliënt; de intake en voortgang van uitkeringsaanvragen en hercontroles, en; de afloop van aanvragen en hercontroles, resulterend in beslissingen en beschikkingen.

De belangrijkste functie van de twee bovengenoemde systemen is de invoer en registratie van gegevens. Naast GGV-GSD en DRS gebruikt de dienst ook nog standaardsoftware van een commerciële instelling, namelijk Wordperfect, voor tekstverwerking. Hiervan wordt vooral gebruik gemaakt bij onderzoeks-, beslissings- en administratieve activiteiten.

Door het gebruik van genoemde pakketten worden in elk deelproces van het primaire werkproces - intake, onderzoek, beslissing en administratieve afhandeling - een groot aantal informatietechnologische toepassingen gebruikt. In elk van de deelprocessen worden gegevens

ingevoerd, geregistreerd en bewerkt. Er is in elk deelproces sprake van het gemeenschappelijk gebruik (of: file-sharing) van gestructureerde gegevensbestanden. Deze gegevensbestanden worden in elk deelproces on-line geraadpleegd. In elk deelproces wordt gebruik gemaakt van geautomatiseerde dossieropslag en kan men elektronisch terugzoeken in archieven. Tenslotte wordt in elk deelproces automatisch management en bestuurlijke informatie verkregen. Door het gebruik van bovengenoemde toepassingen is er bij deze dienst sprake van informatietechnologische koppeling, of integratie, tussen elk van de deelprocessen van het primaire werkproces.

In de deelprocessen onderzoek en beslissing worden verder eigen off-line gegevensbestanden (magneetbanden, floppydisks, e.d.) geraadpleegd, terwijl bij de administratieve afhandeling zowel als bij de intake externe gegevensbestanden on-line geraadpleegd worden. Er is een on-line koppeling met de gemeente (bevolking).

Contactambtenaren.

Toon is 26 jaar en drie jaar werkzaam als BMW-cr. Hij besteedt gemiddeld per week achttien uur aan gesprekken met cliënten, vijftien uur aan rapportage en de resterende tijd aan diverse activiteiten. Toon heeft per week gemiddeld vijftientwintig directe contacten met cliënten die gemiddeld een half uur duren. Daarnaast heeft hij ongeveer vijftientwintig indirecte contacten met cliënten, die elk ongeveer vijf minuten duren.

Toon gebruikt uitsluitend tijdens contacten met cliënten een terminal: heel veel om gegevens te raadplegen, tamelijk veel voor tekstverwerking, en tamelijk weinig voor de invoer en registratie van gegevens. Voor het bewerken van gegevens gebruikt hij de terminal helemaal niet.

Staf en middenkader zowel als de afdelingschef en de afdeling als groep hebben volgens Toon veel zeggenschap of invloed op de uitvoering van zijn werkzaamheden. Relatief gezien heeft hij zelf veel minder, maar toch een redelijke, mate van zeggenschap. Zijn werkzaamheden worden dan ook tamelijk sterk gestructureerd door handelingsvoorschriften. Hij vindt criteria, doelen en verantwoordelijkheden met betrekking tot zijn werkzaamheden redelijk duidelijk en de werkdruk ervaart hij als tamelijk laag.

Toon geeft aan dat zijn gesprekken met cliënten over het algemeen tamelijk effectief, eerlijk en correct zijn. Daarbij ervaart Toon een tamelijk sterke onderlinge afhankelijkheid tussen het functioneren van de afdeling en de cliënten, hoewel het eigen functioneren volgens hem meer invloed heeft op de cliënten dan andersom. Toon zegt meningsverschillen met cliënten bijna altijd op te lossen door op de zaak in te gaan, uit te praten en oplossingen te zoeken. Bijna nooit vermijdt, negeert of sust hij de zaak of laat hij iemand anders met meer zeggenschap de zaak oplossen. Toon heeft een lage machiavellistische oriëntatie.

Volgens Toon stellen zijn cliënten zich tijdens gesprekken open, vriendelijk, vragend en persoonlijk op. En hoewel hij vindt dat zijn cliënten over het algemeen een meewerkende opstelling hebben, vindt hij ze vaak ook tamelijk onoplettend. Toon probeert zich meestal in te leven in de situatie van de cliënt en laat de cliënt meestal ook weten wat hij over hem of haar heeft opgeschreven. Hij meent dat hij tamelijk veel invloed heeft op de beslissing die uiteindelijk over de cliënt genomen wordt. Daarbij vindt Toon dat ook dat cliënten tamelijk veel in te brengen hebben bij beslissingen die door de sociale dienst genomen worden. Het is volgens Toon echter vaak niet mogelijk dat aanvragen sneller worden afgehandeld als cliënten daarop aandringen. Toon gelooft ook niet zozeer dat cliënten minder krijgen dan waar ze recht op hebben als ze niet zelf zorgen dat ze de regelingen kennen. Toon vindt wel dat cliënten over het algemeen tamelijk slecht weten waar ze recht op hebben en dat ze tamelijk slecht begrijpen hoe zaken worden afgehandeld.

Arend is 47 jaar en heeft in deze functie al dertien jaar ervaring. Per week heeft Arend gemiddeld zestien directe contacten met cliënten die gemiddeld drie kwartier duren, en zo'n twintig indirecte contacten die ongeveer negen minuten duren.

Arend gebruikt een terminal zowel tijdens als buiten de contacten met de cliënten. Tijdens contacten tamelijk veel voor het raadplegen en enigszins voor het invoeren en registreren van gegevens, buiten de contacten ook tamelijk veel om gegevens te raadplegen en regelmatig voor tekstverwerking.

Arend vindt de zeggenschap van staf en middenkader zowel als van de afdelingschef en de

afdeling als geheel zeer groot. Maar in tegenstelling tot Toon vindt Arend de zeggenschap van de individuele leden van de afdeling, waaronder hijzelf, ook zeer groot is. Arend zegt dan ook dat hij zijn werkzaamheden tamelijk weinig laat structureren door handelingsvoorschriften. Hij vindt criteria, doelen en verantwoordelijkheden met betrekking tot zijn werkzaamheden redelijk duidelijk en de werkdruk ervaart hij als tamelijk laag.

Arend geeft aan dat zijn gesprekken met cliënten over het algemeen tamelijk effectief, eerlijk en correct zijn. Arend vindt de onderlinge afhankelijkheid niet zo groot, maar in zoverre er sprake is van invloed over en weer vindt Arend dat cliënten meer invloed hebben op het functioneren van hemzelf en de afdeling dan andersom.

Arend heeft een gemiddelde oriëntatie. Arend lost meningsverschillen meestal niet alleen op door op te gaan in te gaan, uit te praten en oplossingen te zoeken, maar ook vaak door de zaak te sussen, te negeren of te vermijden. Evenals Toon laat hij de zaak bijna nooit oplossen door een ander. Arend vindt de opstelling van zijn cliënten wel tamelijk oplettend en meestal ook tamelijk ontspannen, persoonlijk en vertrouwelijk, en tamelijk meewerkend, vragend en onderdanig. Toch geeft hij aan dat de opstelling van zijn cliënten vaak ook tamelijk terughoudend en onvriendelijk is.

Arend probeert zich meestal in te leven in de situatie van de cliënt en laat de cliënt meestal ook weten wat hij over hem of haar hebben opgeschreven. Hij meent dat hij tamelijk veel invloed heeft op de beslissing die uiteindelijk over de cliënt genomen wordt.

Arend vindt dat het wel mogelijk is dat aanvragen sneller worden afgehandeld als cliënten daarop aandringen. Arend meent dat cliënten minder krijgen dan waar ze recht op hebben als ze zelf niet zorgen dat ze de regelingen kennen. Hij vindt dat cliënten over het algemeen tamelijk slecht weten waar ze recht op hebben en dat ze tamelijk slecht begrijpen hoe zaken worden afgehandeld.

Cliënten.

Rita is 52 jaar en heeft een lagere school opleiding. De machiavellistische oriëntatie van Rita is gemiddeld. Ze heeft in de afgelopen maand een gesprek met een mannelijke ambtenaar van de sociale dienst gehad en heeft niet bij het laatste bezoek maar bij een eerder bezoek een aanvraag om een uitkering gedaan, en wel een ABW-uitkering. Rita is door radio/TV/krant op het idee gekomen om naar de sociale dienst te gaan.

Rita ervaart tamelijk weinig onmacht ten aanzien van de gang van zaken bij de sociale dienst. Ze vindt het helemaal niet vervelend om naar de sociale dienst te gaan en meent dat er tamelijk weinig onderscheid tussen verschillende cliënten gemaakt wordt bij de behandeling door de sociale dienst.

Rita meent dat ze tamelijk veel weet over rechten, plichten en procedures bij de sociale dienst, maar geeft aan over het algemeen de manier waarop zaken worden afgehandeld niet goed te begrijpen. Rita dunkt dat je wel minder krijgt dan waar je recht op hebt als je de regelingen niet kent. Ze heeft een tamelijk grote behoefte aan meer informatie over de sociale dienst en uitkeringen.

Rita vond dat de ambtenaar zich wel min of meer ontvankelijk opstelde en ze gelooft dat de ambtenaar waarmee ze gesproken heeft zich wel in haar situatie probeerde in te leven. Rita zegt dat ze zich ten behoeve van het gesprek redelijk actief opgesteld heeft, maar ze heeft zelf geen vragen die ze moest beantwoorden ingevuld. De ambtenaar heeft trouwens het meeste van wat ze verteld heeft niet opgeschreven op een formulier. Hij heeft haar echter wel verteld wát hij precies heeft opgeschreven. Ze gelooft niet dat de ambtenaar waarmee ze gesproken heeft veel invloed heeft op de beslissing die genomen wordt. Ze meent dat de beslissing of je wel of geen uitkering krijgt bij de sociale dienst door een computer genomen wordt.

Ze vindt dat je als cliënt over het algemeen weinig in te brengen hebt bij beslissingen die door ambtelijke organisaties zoals de sociale dienst genomen worden en ze gelooft niet dat het mogelijk is dat zaken sneller worden afgehandeld als je daarop aandringt.

Hugo is 25 jaar en heeft een lts-opleiding gehad. Hugo is in hoge mate machiavellistisch georiënteerd. Hij heeft in de afgelopen maand een gesprek met een mannelijke ambtenaar van de sociale dienst gehad en heeft niet bij het laatste bezoek maar bij een eerder bezoek een aanvraag om een uitkering gedaan: een RWW-uitkering. Van Hugo was het zijn eigen idee om naar de

sociale dienst te gaan.

Hugo ervaart tamelijk veel onmacht met betrekking tot de gang van zaken bij de sociale dienst en meent dat het bij de behandeling daar veel uitmaakt wat je bent of hoe je doet. Hij vindt het echter nauwelijks vervelend om naar de sociale dienst te gaan.

Hugo meent dat hij tamelijk veel weet over rechten, plichten en procedures bij de sociale dienst. Toch geeft hij aan dat hij over het algemeen de manier waarop zaken worden afgehandeld niet goed begrijpt. Hugo gelooft niet dat je minder krijgt dan waar je recht op hebt als je zelf niet zorgt dat je de regelingen kent. Hij heeft een tamelijk grote behoefte aan meer informatie over de sociale dienst en uitkeringen.

Hugo vond dat de ambtenaar waarmee hij gesproken heeft zich erg ontvankelijk opstelde en zich duidelijk in zijn situatie probeerde in te leven. Hij zegt tamelijk actief te zijn geweest bij de interactie, en heeft bijvoorbeeld zelf de vragen die hij moest beantwoorden ingevuld. Hugo meent dat van wat hij vertelde de ambtenaar het meeste ook opgeschreven heeft, en dat de ambtenaar ook alles verteld heeft wat hij precies over Hugo heeft opgeschreven. Hij vond dat de ambtenaar ook veel vertelde over hoe lang de behandeling van de aanvraag zou duren, hoeveel hij zou krijgen, bij wie hij eventueel kan protesteren tegen de beslissing, enzovoort. Hoewel de uiteindelijke beslissing of iemand wel of geen uitkering krijgt volgens Hugo genomen wordt door de directie of hoge ambtenaren bij de sociale dienst, denkt hij dat de ambtenaar waarmee hij gesproken daarop veel invloed heeft.

Hugo gelooft niet dat het mogelijk is dat zaken sneller worden afgehandeld als je daarop aandringt en vindt trouwens dat je als cliënt over het algemeen weinig in te brengen hebt bij beslissingen die door ambtelijke organisaties zoals de sociale dienst genomen worden.

GSD III:

Algemeen.

De gemeente in het westen van Nederland waarin deze laag geïnformateerde dienst Sociale Zaken gevestigd is heeft ongeveer 60.000 inwoners. Sociale Zaken is geen zelfstandige dienst binnen het gemeentelijk apparaat, maar maakt deel uit van de hoofdafdeling Dienstverlening. Er zijn vijf afdelingen en er zijn 47 formatieplaatsen. Gemiddeld worden ongeveer 120 aanvragen per maand behandeld.

Informatisering.

De dienst maakt gebruik van een mainframe bij de uitvoering van de werkzaamheden, een Tower 850 NCR. Deze is wel bij een dienst van het gemeentelijk apparaat ondergebracht, maar niet bij de sociale dienst zelf. Er zijn binnen de sociale dienst zestien terminals op het mainframe aangesloten. Veertig personen maken min of meer van deze terminals gebruik, gemiddeld drie uur per dag.

Men heeft ook tien personal computers (EPSON/Philips) in huis waarvan iedereen binnen de dienst wel eens gebruik maakt, gemiddeld twee uur per dag. Negen van de pc's zijn stand-alone, de ander is gekoppeld met het mainframe en kan zodoende ook als terminal van het mainframe gebruikt worden.

Er is een aparte afdeling automatisering/informatisering binnen het gemeentelijk apparaat. Binnen de sociale dienst zelf houdt zich niemand bezig met ontwikkeling van software en is er slechts één persoon die als hoofdtak ondersteuning van computergebruik heeft, die zich met name bezighoudt met advisering over het gebruik van software-programma's. Voor diensten die betrekking hebben op automatisering wordt gebruik gemaakt van andere (hoofd-)afdelingen.

Voor invoer en registratie van gegevens gebruikt men standaardsoftware van een commerciële instelling (Vugas). Gecomputeriseerde invoer, registratie en bewerking van gegevens met behulp van deze programmatuur vindt alleen bij het administratieve afhandelingsproces plaats. Voor tekstverwerking gebruikt men het programma Ergoword. Dit programma gebruikt men bij het onderzoeks-, het beslissings- en het administratieve afhandelingsproces.

Tenslotte gebruikt men PC-file als gegevensbestand. Het gegevensbestand kan on-line geraadpleegd worden bij onderzoek, beslissing en administratieve afhandeling. Tenslotte worden bij onderzoek en beslissing ook externe gegevensbestanden on-line geraadpleegd.

Contactambtenaren.

Bij de laag geïnformateerde GSD III werken Gerard en Jeanine. Gerard is 35 jaar en heeft zeven jaar ervaring als BMW'er. Hij besteedt per week gemiddeld 25 uur aan de inname van aanvragen, drie uur aan voorlichting en tien uur aan het onderhouden van algemene contacten. Hij heeft per week gemiddeld vijftien directe contacten met cliënten per week, die gemiddeld vijftig minuten duren. Hij zegt zo'n vijftig indirecte contacten met cliënten te hebben per week, die ongeveer elk vier minuten duren.

Gerard gebruikt de terminal tamelijk weinig: tijdens en buiten de contacten voor het raadplegen van gegevens en buiten de contacten voor tekstverwerking.

Gerard vindt de werkdruk niet zo hoog en hij vindt de criteria, doelen en verantwoordelijkheden tamelijk duidelijk. Handelingsvoorschriften structureren enigszins, min of meer, zijn werkzaamheden. De zeggenschap van staf en middenkader, zowel als van de afdelingschef en de afdeling als groep vindt hij tamelijk groot. De zeggenschap van individuele leden van de afdeling, waaronder hijzelf, vindt hij zeer klein.

Gerard vindt dat contacten met cliënten over het algemeen tamelijk ineffectief, incorrect en oneerlijk verlopen. Hij vindt de invloed van cliënten op het functioneren van de afdeling en de BMW-ers tamelijk gering, maar de invloed van afdeling en BMW-ers op cliënten tamelijk groot.

Gerard is in hoge mate machiavellistisch georiënteerd. Wanneer er meningsverschillen met cliënten optreden lost hij de zaak meestal op door de zaak te sussen. Op de zaak ingaan, uitpraten en oplossingen zoeken doet hij tamelijk weinig. De zaak negeren, vermijden of de zaak door een ander laten oplossen doet hij ook tamelijk weinig.

Hij vindt de opstelling van cliënten tijdens gesprekken tamelijk gesloten en afstandelijk, en tamelijk gespannen, hulpeloos en emotioneel. Hoewel hij vindt dat cliënten over het algemeen een tamelijk meewerkende houding hebben vindt hij ze daarbij ook tamelijk zakelijk, eisend en aanmatigend.

Cliënten begrijpen volgens Gerard de manier waarop zaken afgehandeld worden redelijk goed en weten over het algemeen redelijk goed waar ze recht op hebben. Hij is ervan overtuigd dat als cliënten niet zelf zorgen dat ze de regelingen kennen, ze minder krijgen dan waar ze recht op hebben. Hij laat cliënten lang niet altijd weten wat hij over hen heeft opgeschreven. Hoewel hij vindt dat het wel eens mogelijk is dat aanvragen sneller worden afgehandeld als cliënten er op aandringen, meent hij dat cliënten over het algemeen weinig in te brengen hebben bij beslissingen die door de sociale dienst genomen worden. Hij vindt dat hij zelf enige invloed heeft op de beslissing die uiteindelijk over de cliënt wordt genomen.

Jeanine is 28 jaar en sinds een jaar, in deeltijd, werkzaam als BMW'er. Ze besteedt gemiddeld per week vijftien uur aan intake en rapportage. Ze heeft per week ongeveer vijftien directe contacten met cliënten die ongeveer veertig minuten duren, en ongeveer tien indirecte contacten die ongeveer negen minuten duren.

Jeanine gebruikt alleen buiten de contacten met cliënten een terminal/pc, en dan nog tamelijk weinig voor het raadplegen van gegevens of invoer en registratie van gegevens.

Staf en middenkader hebben volgens haar, in tegenstelling tot Gerard, heel weinig zeggenschap. De afdelingschef en de afdeling als groep hebben tamelijk veel zeggenschap over de gang van zaken in de afdeling. Individuele leden van de afdeling hebben volgens Jeanine heel weinig zeggenschap. Haar werkzaamheden worden in tamelijk hoge mate gestructureerd door handelingsvoorschriften. Ze ervaart weinig werkdruk en vindt criteria, doelen en verantwoordelijkheden met betrekking tot haar werk zeer duidelijk.

Jeanine vindt haar contacten met cliënten tamelijk effectief, eerlijk en correct verlopen. Tussen haar en haar afdeling en cliënten is de onderlinge afhankelijkheid niet erg groot, hoewel ze meent dat BMW-ers en afdeling iets meer invloed op cliënten hebben dan andersom. Wanneer ze meningsverschillen met cliënten heeft lost zij deze meestal op door op de zaak in te gaan, uit te praten en oplossingen te zoeken, en ook wel door een andere ambtenaar of iemand met meer zeggenschap de zaak te laten oplossen. Bijna nooit vermijdt, negeert of sust ze de zaak. Ze heeft een gemiddelde machiavellistische oriëntatie.

Ze vindt cliënten tijdens gesprekken over het algemeen open en vriendelijk. Cliënten

hebben over het algemeen een tamelijk vragende, maar niet onderdanige houding. Cliënten zijn beheerst en tamelijk oplettend, meewerkend en meegaand, tamelijk onzakelijk maar niet te vertrouwelijk.

Ze probeert zich altijd in de situatie van de cliënt in te leven, maar ze vindt dat cliënten over het algemeen slecht weten waar ze recht op hebben en dat ze de manier waarop zaken worden afgehandeld slecht begrijpen. Cliënten hebben volgens haar weinig in te brengen bij beslissingen die door Sociale Zaken genomen worden, maar ze vindt niet dat cliënten minder krijgen dan waar ze recht op hebben wanneer ze niet zelf zorgen dat ze de regelingen kennen. Ze laat de cliënten bijna nooit weten wat ze over hen heeft opgeschreven, en het is volgens haar niet mogelijk dat aanvragen sneller worden afgehandeld als cliënten daar op aandringen. Ze vindt dat ze zelf enige invloed heeft op de beslissing die uiteindelijk over de uitkering van de cliënt genomen wordt.

Cliënten.

Toos is 47 jaar en heeft een opleiding verpleegkunde A. Ze heeft ongeveer vier maanden geleden contact gehad met een mannelijke ambtenaar van Sociale Zaken. Ze heeft toen een uitkering aangevraagd, namelijk een eenmalig bedrag voor gemaakte kosten. Ze is daarvoor al eerder bij de dienst geweest en heeft een ABW-uitkering.

Het was haar eigen idee om naar de Sociale Zaken te gaan. Ze vond de ambtenaar waarmee ze gesproken heeft een weinig onvankelijke houding hebben. Ze heeft niet de indruk dat hij zich in haar situatie probeerde in te leven. Toos heeft een gemiddelde machiavellistische oriëntatie.

Ze vindt dat ze tamelijk actief bij de interactie is geweest hoewel ze de vragen die ze moest beantwoorden niet zelf heeft ingevuld op een formulier. De ambtenaar heeft wel het meeste van wat ze verteld heeft opgeschreven op een formulier. De ambtenaar heeft tamelijk veel verteld over de verdere afhandeling van haar zaak, de hoogte van haar uitkering, hoe de uitkering berekend wordt, etcetera. Ze meent dat hij haar verteld heeft wat hij precies in de aanvraag heeft opgeschreven.

Ze geeft aan weinig kennis van rechten, plichten en procedures te hebben. Ze weet over het algemeen niet goed waar ze recht op heeft en begrijpt de manier waarop zaken worden afgehandeld bij Sociale Zaken niet erg goed. Ze heeft een zeer grote behoefte om meer te weten over de sociale dienst en over zaken die met uitkeringen te maken hebben. Ze vindt het heel erg vervelend om naar de sociale dienst te gaan en ze meent dat er tamelijk veel onderscheid gemaakt wordt tussen cliënten op grond van leeftijd, geslacht en hoe je je gedraagt bij de behandeling.

Toos ervaart tamelijk veel onmacht met betrekking tot de gang van zaken bij Sociale Zaken. Ze vindt dat je over het algemeen weinig in te brengen hebt bij beslissingen die door ambtelijke organisaties als Sociale Zaken genomen worden, en denkt dat als je niet zelf zorgt dat je de regelingen kent je minder krijgt dan waar je recht op hebt. Ze gelooft niet dat het mogelijk is dat je aanvraag sneller wordt afgehandeld als je daarop aandringt. De beslissing of iemand wel of geen uitkering krijgt wordt volgens haar uiteindelijk genomen door de hoge ambtenaren of de directie van de Sociale Zaken, maar ze gelooft dat de ambtenaar waarmee ze gesproken heeft veel invloed heeft op de beslissing die over de uitkering genomen wordt.

Ans is 39 jaar en heeft een LEAO-opleiding. Vier maanden geleden heeft ze voor het laatst een gesprek met een vrouwelijke ambtenaar van Sociale Zaken gehad. Ze heeft toen een RWW-uitkering aangevraagd. Ze heeft al eerder een bezoek aan Sociale Zaken gebracht en heeft ook al eerder een uitkering gehad. De laatste keer was ze doorverwezen door een andere instantie.

Ans heeft een hoge machiavellistische oriëntatie. Ze ervaart tamelijk weinig onmacht omtrent de gang van zaken bij Sociale Zaken, maar vindt het wel tamelijk vervelend om naar deze dienst te gaan. Ze vindt dat er tamelijk weinig onderscheid tussen cliënten gemaakt wordt bij de behandeling door Sociale Zaken. Ze is er niet zeker van of aanvragen sneller worden afgehandeld als je daarop aandringt en ook niet in hoeverre je wat in te brengen hebt bij beslissingen die door Sociale Zaken genomen worden.

Ze meent dat ze veel weet over rechten, plichten en procedures bij Sociale Zaken. Maar ze zou toch graag meer willen weten over de sociale dienst en over uitkeringen, want ze weet niet of ze de manier waarop zaken worden afgehandeld wel zo goed begrijpt. Ans gelooft niet dat je minder krijgt dan waar je recht op hebt als je niet zelf zorgt dat je de regelingen kent.

Ze vindt dat ze tamelijk passief is geweest tijdens het gesprek. Ze heeft de vragen die ze moest beantwoorden niet zelf ingevuld, maar de ambtenaar heeft van wat ze verteld heeft het

meeste opgeschreven op een formulier. De vrouw waar Ans mee sprak heeft veel verteld over de verdere afhandeling van haar zaak, de manier waarop haar uitkering berekend wordt, hoe lang alles zou gaan duren, en dergelijke. Ook heeft de ambtenaar haar verteld wat ze precies over Ans heeft opgeschreven. Ze denkt dat de beslissing of je wel of geen uitkering krijgt genomen wordt door de directie of hoge ambtenaren van Sociale Zaken, maar ze weet niet of de ambtenaar waarmee ze gesproken heeft daarop veel invloed heeft.

GSD IV:

Algemeen.

De gemeente in het westen van het land waarin deze hoog geïnformateerde sociale dienst gevestigd is heeft ongeveer 70.000 inwoners. De GSD is een zelfstandige dienst binnen het gemeentelijk apparaat en telt vijf afdelingen. Er zijn 98 formatieplaatsen. Het aantal aanvragen dat per maand behandeld wordt is 350.

Informatisering.

Men gebruikt een mainframe, een Nixdorff 8890 M13, die bij de GSD zelf is ondergebracht. Op deze mainframe zijn 49 terminals aangesloten die door ongeveer honderd personen binnen de dienst in meer of mindere mate gebruikt worden. Deze personen maken gemiddeld drie uur per dag van deze terminals gebruik.

Er worden zestien pc's, van de merken Nixdorff en Acer, gebruikt waarvan er zeven gekoppeld zijn aan het mainframe. Er is sprake van een netwerk waarin de zestien pc's functioneren. Twintig personen maken van deze pc's gebruik en maken elk gemiddeld zes uur per dag van de pc's gebruik.

De GSD heeft een eigen afdeling automatisering/informatisering. Een persoon binnen de dienst houdt zich bezig met de ontwikkeling van software, dat wil zeggen met informatie-analyse, systeemontwerp en programmering. Drie personen hebben als hoofdtak ondersteuning van computergebruik en houden zich alle drie bezig met gegevensbeheer en advisering met betrekking tot programmeergebruik. Een van deze drie houdt zich bezig met systeembeheer.

De dienst gebruikt drie speciaal voor de organisatie gemaakte softwareprogramma's. Voor het bewerken van gegevens is dat het SoZa-softwareprogramma en voor de invoer en registratie hebben zij het ABS-programma. Verder gebruiken zij het GW-programma waarmee met name financiële gegevens bewerkt worden.

Er is informatie-technologische integratie tussen alle deelprocessen van het primaire werkproces. Verder is er, op technisch niveau, een koppeling met de gemeente. Het raadplegen van dit externe on-line gegevensbestand gebeurt alleen tijdens de beslissingsfase.

Zowel bij de intakefase, de onderzoeksfase, de beslissingsfase als bij de administratieve afhandelingsfase worden gegevens ingevoerd, geregistreerd en bewerkt. In elk van deze deelprocessen is er ook sprake van het gemeenschappelijk gebruik (file-sharing) van zowel gestructureerde gegevensbestanden (databases) als van ongestructureerde bestanden (documenten), die on-line te raadplegen zijn. In elk deelproces wordt tevens automatisch management en bestuurlijke informatie verkregen. Tekstverwerking vindt met name bij de beslissing en bij de administratieve afhandeling plaats.

Contactambtenaren.

Rian en Lea werken bij de hoog geïnformateerde GSD IV. Rian is 37 jaar en heeft zes jaar ervaring als BMW'er. Ze besteedt per week gemiddeld acht uur per week aan gesprekken met cliënten, vijftien uur aan rapportage en vijf uur per week aan werkoverleg. Ze heeft gemiddeld per week twaalf directe cliëntcontacten die gemiddeld een half uur duren, en vijftien indirecte cliëntcontacten die gemiddeld drie minuten duren. Ze gebruikt alleen buiten contacten met cliënten een terminal, heel veel voor het raadplegen van gegevens en regelmatig voor tekstverwerking.

Ze vindt de zeggenschap van staf en middenkader van de dienst bijzonder hoog, maar ook de zeggenschap van de afdelingschef is groot. De afdeling als groep heeft enige zeggenschap, maar de individuele leden in de afdeling hebben bijzonder weinig zeggenschap. Haar werkzaamheden worden in hoge mate door handelingsvoorschriften gestructureerd en ze vindt dat er een tamelijk

geringe werkdruk is. Doelen, criteria en verantwoordelijkheden vindt ze zeer duidelijk.

Rian vindt dat haar contacten met cliënten zeer effectief, correct en eerlijk verlopen. Ze ervaart een tamelijk sterke onderlinge afhankelijkheid tussen haar en haar afdeling enerzijds en de cliënten anderzijds, waarbij de invloed van haar en de afdeling op de cliënt overheerst.

Rian heeft een gemiddelde machiavellistische oriëntatie. Ze lost meningsverschillen met cliënten bijna altijd op door op de zaak in te gaan, uit te praten en oplossingen te zoeken. Bijna nooit vermijdt, negeert of sust ze de zaak en bijna nooit laat ze een ander de zaak oplossen.

Ze vindt de opstelling van haar cliënten tijdens gesprekken over het algemeen erg meewerkend, erg oplettend en tamelijk meegaand en zakelijk. Cliënten zijn tamelijk open, vertrouwelijk en vriendelijk. Verder vindt ze cliënten vaak tamelijk vragend, onderdanig en emotioneel.

Ze probeert zich altijd in te leven in de situatie van de cliënt, maar ze laat de cliënt lang niet altijd weten wat ze over hem of haar heeft opgeschreven. Ze gelooft absoluut niet dat cliënten minder krijgen dan waar ze recht op hebben als ze zelf de regelingen niet kennen. Rian vindt dat cliënten de manier waarop zaken worden afgehandeld over het algemeen goed begrijpen maar vindt in iets mindere mate dat cliënten weten waar ze recht op hebben. Cliënten hebben volgens haar heel weinig in te brengen bij beslissingen die door de GSD genomen worden, maar ze vindt dat ze zelf tamelijk veel invloed heeft op de beslissing die uiteindelijk over de uitkering van de cliënt genomen wordt.

Lea is 45 jaar en is vier jaar als BMW'er werkzaam. Zij besteedt gemiddeld per week twintig uur aan onderzoek en rapportage, zeven uur aan heronderzoek, en ongeveer vijf uur aan materiële en immateriële hulpverlening. Gemiddeld heeft ze per week ongeveer dertien directe cliëntcontacten van gemiddeld drie kwartier, en ongeveer acht indirecte cliëntcontacten van ongeveer drie minuten elk. Ze gebruikt de terminal alleen buiten het contact met de cliënt en uitsluitend, maar heel veel, voor het raadplegen van gegevens.

Lea vindt dat zowel staf en middenkader als de afdelingschef veel zeggenschap hebben, de afdeling als groep een redelijke mate van zeggenschap en de individuele leden van de afdeling tamelijk weinig. Haar werkzaamheden worden heel erg gestructureerd door handelingsvoorschriften en ze ervaart zeer weinig werkdruk. Ze vindt criteria, doelen en verantwoordelijkheden tamelijk duidelijk.

Ze vindt haar contacten met cliënten tamelijk effectief, eerlijk en correct verlopen. De onderlinge afhankelijkheid tussen haar en haar afdeling enerzijds en de cliënten anderzijds ervaart Lea als zeer sterk. Over en weer vindt zij de invloed zeer groot.

Lea heeft een gemiddelde machiavellistische oriëntatie. Ze lost meningsverschillen met cliënten bijna altijd op door op de zaak in te gaan, uit te praten en oplossingen te zoeken en af en toe door een ander de zaak te laten oplossen. De zaak negeren, vermijden of sussen doet ze bijna nooit.

Haar cliënten stellen zich tijdens gesprekken tamelijk open, assertief en niet onderdanig op. Toch vindt ze hun houding over het algemeen ook wel onzeker, onzakelijk, emotioneel en onoplettend.

Lea vindt dat cliënten tamelijk weinig in te brengen hebben bij beslissingen die door de sociale dienst genomen worden, en dat ze de manier waarop zaken worden afgehandeld over het algemeen tamelijk slecht begrijpen. Ze meent dat cliënten over het algemeen wel goed weten waar ze recht op hebben hoewel cliënten als ze zelf de regelingen niet kennen niet minder krijgen dan waar ze recht op hebben. Als cliënten daarop aandringen is het mogelijk dat aanvragen sneller worden afgehandeld. Ze probeert zich meestal in de situatie van de cliënt in te leven en ze laat cliënten bijna altijd weten wat ze over hen heeft opgeschreven. Lea vindt dat ze tamelijk veel invloed heeft op de beslissing die uiteindelijk genomen wordt over de uitkering van de cliënt.

Cliënten.

Jules is 41 jaar en heeft op het lyceum gezeten waarvoor hij echter geen diploma heeft. Hij heeft ruim een maand geleden voor het laatst met een vrouwelijke ambtenaar een gesprek bij de sociale dienst gehad. Iemand anders heeft hem op het idee gebracht om er naar toe te gaan. Hij heeft toen geen uitkering aangevraagd, dat heeft hij bij een eerder bezoek al gedaan. Hij heeft toen een RWW-uitkering aangevraagd.

Hij meent dat hij zeer veel weet over rechten, plichten en procedures bij de sociale dienst. Hij weet over het algemeen heel goed waar hij recht op heeft en begrijpt de manier waarop zaken worden afgehandeld over het algemeen zeer goed. Zijn behoefte aan informatie omtrent de sociale dienst en uitkeringen is echter zeer groot. Hij gelooft niet dat je minder krijgt dan waar je recht op hebt als je niet zelf zorgt dat de regelingen kent.

Jules heeft een gemiddelde machiavellistische oriëntatie. Hij ervaart een grote mate van onmacht met betrekking tot de gang van zaken bij de sociale dienst. Hij vindt het dan ook tamelijk vervelend om er naar toe te gaan, hoewel hij niet gelooft dat tussen cliënten veel onderscheid wordt gemaakt bij de behandeling.

Hoewel hij zelf geen vragen die hij moest beantwoorden heeft ingevuld zegt hij zich toch erg actief in de interactie te geweest. De ambtenaar waarmee hij sprak was erg ontvankelijk en vertelde veel over de berekening van de uitkering, hoe lang de afhandeling ging duren, hoeveel hij zou krijgen, enzovoort. De ambtenaar probeerde zich erg in zijn situatie in te leven en heeft het meeste van wat hij vertelde opgeschreven op een formulier. Zij heeft hem ook verteld wat zij precies heeft opgeschreven. Jules is van mening dat als je er op aandringt, je aanvraag sneller wordt afgehandeld.

De beslissing of je wel of geen uitkering krijgt wordt volgens Jules wel genomen door de hoge ambtenaren of de directie van de sociale dienst, maar hij gelooft dat de ambtenaar waarmee hij gesproken heeft veel invloed op de beslissing heeft. Zelf heb je volgens Jules over het algemeen weinig in te brengen bij beslissingen die door ambtelijke organisaties zoals de sociale dienst genomen worden.

De eenendertigjarige Dimphy heeft een opleiding op MAVO-niveau gehad. Ze heeft ongeveer drie maanden geleden voor het laatst een gesprek met een mannelijke ambtenaar van de sociale dienst gehad. Ze was doorverwezen door een andere instantie. Ze is daarvoor al eerder bij de sociale dienst geweest om een ABW-uitkering aan te vragen.

Dimphy heeft een gemiddelde machiavellistische oriëntatie. Ze ervaart veel onmacht omtrent de gang van zaken bij de sociale dienst. Ze vindt het helemaal niet vervelend om naar de sociale dienst te gaan en meent dat er heel weinig onderscheid tussen cliënten gemaakt wordt bij de behandeling.

Ze meent dat ze tamelijk goed op de hoogte is van rechten, plichten en procedures bij de sociale dienst maar heeft toch tamelijk veel behoefte om meer te weten over de sociale diensten en dingen die betrekking hebben op uitkeringen. Want hoewel ze zegt dat ze over het algemeen goed weet waar ze recht op heeft, begrijpt ze de manier waarop zaken worden afgehandeld niet zo goed. Ze gelooft niet dat je minder krijgt dan waar je recht op hebt als je zelf niet zorgt dat je de regelingen kent en ze gelooft dat als je er op aandringt dat je aanvraag dan sneller wordt afgehandeld.

Ze heeft zelf geen vragen die ze moest beantwoorden ingevuld maar zegt zich verder toch tamelijk assertief opgesteld te hebben bij het gesprek. Ze vond de ambtenaar een erg ontvankelijke houding hebben en ze vond dat hij erg uitgebreid vertelde wat ze zou krijgen, hoe lang het zou duren en hoe alles berekend werd. De ambtenaar schreef het meeste van wat ze vertelde op een formulier, probeerde zich in haar situatie in te leven en vertelde precies wat hij had opgeschreven over haar.

Ze denkt dat je over het algemeen weinig in te brengen hebt bij beslissingen die door ambtelijke instanties zoals de sociale dienst worden genomen. Ze weet niet wie de beslissing neemt of je wel of geen uitkering krijgt, maar ze denkt dat de ambtenaar met wie ze gesproken heeft veel invloed heeft over de uiteindelijke beslissing.

CURRICULUM VITAE

A.W.A. Scheepers (1959) studeerde psychologie aan de Katholieke Universiteit Brabant. In 1986 legde hij zijn doctoraal-examen af met als specialisaties persoonlijkheidsleer en sociale psychologie.

Vanaf 1987 was hij Assistent in Opleiding bij de sectie Bestuurskunde en Informatica-recht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid aan de Katholieke Universiteit Brabant. Sinds 1990 is hij wetenschappelijk medewerker van de vakgroep Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Hij publiceerde over digitale publieksinformatie, koppeling van gegevensbestanden, en informatisering en de relatie tussen contactambtenaren en burgers.

Bibliotheek K. U. Brabant



17 000 01039987 2